

# Actores indispensables: Las ONG y la cooperación para el desarrollo

SUSANA LIBERTI G.  
subea@prodigy.net.mx

Artículo recibido 25/09/2006  
Evaluación par externo 10/02/2007  
Evaluación par interno 11/10/2006

## Resumen

*Tradicionalmente, la política de desarrollo y la cooperación para el mismo se han visto como áreas reservadas a los organismos internacionales y a los Estados. El concepto mismo de desarrollo ha evolucionado desde los años cincuenta. Esta evolución, unida al impacto negativo de la deuda y del ajuste estructural en el nivel de vida de los países en desarrollo (PED), a la creciente concentración de la riqueza como consecuencia de la globalización, al retroceso del Estado y la expansión de la democratización, ha dado a las organizaciones no gubernamentales (ONG) una inusitada relevancia al ser capaces, entre otras cosas, de brindar servicios sociales donde el Estado ya no lo hace y de ejercer cabildos en favor de temas de interés global, como la ecología, la ayuda a desplazados, etc. En este documento se revisa cuál es la actitud de instituciones de importancia decisiva en los programas de cooperación para el desarrollo (Banco Mundial y Unión Europea) y de agencias de desarrollo de algunos donadores, para mostrar que tanto conceptual como prácticamente las ONG se han convertido en actores indispensables si se quiere alcanzar los objetivos de los programas de lucha contra la pobreza.*

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 255-277, semestre I de 2007*

**Palabras clave:** ONG, cooperación para el desarrollo, organismos internacionales, agencias de cooperación.

#### Abstract

*Traditionally, the policy for development and the cooperation for development have been regarded as areas reserved to the international bodies and the Governments. The development concept itself has evolved from the 1950s: jointly with the negative impact of the debt and the structural adjustment in the developing countries' quality of life, with the growing wealth concentration resulting from the globalization, with the Government backward movement, and with the expansion of the democratization, this evolution has provided the Non-Governmental Organizations (NGOs) with an unexpected relevance by being able to –among others– provide social services where the Government does not provide them any longer, and to take lobbying actions in favor of global interest topics such as ecology, help to displaced people, etc. This document reviews the attitude of the organizations of decisive importance to the cooperation for development programs (World Bank, European Union), and of the development agencies of some sponsors with the aim of showing that both in concept and in practice the NGOs have become essential actors for reaching the goals of the poverty fighting programs.*

**Key words:** NGO, cooperation for development, international organizations, cooperation agencies.

## 1. Las etapas de la conceptualización del desarrollo

Durante los años 50 y 60 el tema del desarrollo dominó la teoría económica: ¿Por qué algunos países habían crecido y se habían transformado mientras otros se mantenían “atrasados”? ¿Era posible repetir la historia de los países ricos?

En aquellos años predominó lo que podría llamarse el “enfoque ortodoxo” del desarrollo: si se deseaba desarrollar un país había que transformar su economía predominantemente agrícola, a veces basada en una agricultura de subsistencia, en una economía industrial, “moderna”. Los supuestos centrales de este enfoque eran que la industrialización occidental era el modelo a seguir, que el crecimiento económico era ilimitado y que cumplía ciertas etapas, por lo cual, una vez logrado el despegue, un país podría seguir las etapas siguientes hasta alcanzar el desarrollo, lo que finalmente beneficiaría a todos los integrantes de una sociedad, porque si bien al inicio podía haber sacrificios e inequidades, luego el bienestar “gotearía hacia abajo”. Este modelo propiciaba la explotación de la naturaleza, sin prever la posible extinción de los recursos y, en consecuencia, la necesidad de prever su renovación. Otro supuesto básico era que el proceso de desarrollo se planeaba de arriba hacia abajo, es decir, era decidido por el gobierno nacional con la ayuda de expertos, generalmente extranjeros y occidentales, cuya opinión tenía un gran peso sobre las decisiones nacionales; exigía inversiones cuantiosas en grandes proyectos que empleaban una tecnología avanzada, ajena al estadio tecnológico del país subdesarrollado.

En consonancia con esa concepción del desarrollo, e influyendo a su vez para su difusión y puesta en práctica, durante esas décadas el Banco Mundial —la principal institución multilateral de financiamiento del desarrollo— otorgó préstamos para grandes proyectos de infraestructura, cuyo diseño y supervisión se confiaban a expertos extranjeros, aunque la administración se hacía conjuntamente entre nacionales del país en desarrollo (PED) y técnicos extranjeros.

Los PED, y particularmente los países de reciente independencia, abrazaron con entusiasmo esas políticas, pero en la década de los

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 255-277, semestre I de 2007*

setenta éstas sufrieron una ligera modificación. Se comenzó a fomentar el empleo de la mano de obra local, se buscó el fortalecimiento de las instituciones locales y se puso en boga la idea de emplear tecnologías apropiadas —intensivas en mano de obra—, que vinieron a reemplazar o a complementar a las tecnologías avanzadas que se habían favorecido antes. También corresponden a esa década los primeros programas de “desarrollo de la comunidad”, que en realidad eran pensados por los tecnócratas para que las comunidades participaran, poniendo mano de obra y ciertos recursos, pero sin tener decisión ni participación en ninguna de las fases de un proyecto.

Hacia finales de los setenta y comienzos de los ochenta estalló la crisis de la deuda y se implementaron las políticas de ajuste estructural que exigían el adelgazamiento del aparato estatal y la eliminación de subsidios, lo que se tradujo en una mayor pobreza y en el aumento de la tensión social en la mayoría de los PED. Además, la década de los 80 fue testigo de cambios radicales: en Estados Unidos e Inglaterra los gobiernos de Reagan y Thatcher se convirtieron en feroces críticos de la intervención del Estado en la economía, una postura que se extendió después a la Unión Soviética con la llegada de Mijaíl Gorbachov al gobierno (1985) y a los PED. En consecuencia, el aparato estatal se debilitó y retrocedió dejando sectores sociales sin atención, librados a las fuerzas del mercado. En el plano político, simultáneamente con el fin de la Guerra Fría, se produjo un movimiento generalizado hacia la democratización.

Estos factores —la reducción del papel del Estado, el aumento de la pobreza, la tensión social y la democratización— favorecieron la multiplicación de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que se apoyó además en el desarrollo de las tecnologías de la comunicación (TC). Por otra parte, la globalización comercial y financiera —relacionada íntimamente con las TC— trajo consigo beneficios concentrados en ciertos países y en ciertos sectores y la creciente pauperización de la mayoría. Con el fin de la Guerra Fría, nuevos temas desplazaron al armamentismo como preocupación central de la agenda internacional: el comercio justo, el medio ambiente, la

equidad de género, las migraciones y desplazamientos forzados, el VIH-SIDA.

Estos cambios tuvieron un fuerte impacto no sólo en la vida cotidiana de las personas, sino también en la forma en que se concebía tanto el desarrollo como la cooperación internacional. Tuvieron eco las propuestas y preocupaciones de muchos expertos que apoyaban la idea de que sólo un enfoque participativo del desarrollo podía lograr efectos más duraderos para cambiar la vida de las personas, al tomar éstas un papel activo en las decisiones que las afectaban. Fue entonces que las ONG, como voceras de los grupos sociales que debían ser los beneficiarios directos de los proyectos de desarrollo, adquirieron el carácter de nuevos actores en la cooperación internacional para el desarrollo.<sup>1</sup>

## 2. Las ONG en el escenario internacional

Las ONG se abrieron paso en el escenario internacional cuando se incluyó el artículo 71 a la Carta de las Naciones Unidas, por presión de grupos existentes en Estados Unidos, donde la tradición de las organizaciones civiles voluntarias es fuerte y antigua. Este artículo confía al Consejo Económico y Social la responsabilidad de hacer los arreglos convenientes para consultar con organizaciones no gubernamentales dedicadas a cuestiones que son de competencia del ECOSOC. Hasta entonces, este tipo de asociación no había tenido ninguna participación en conferencias internacionales y la Sociedad de las Naciones sólo las había consultado ocasionalmente y de manera informal.

Sobre las ONG, el ECOSOC adoptó la Resolución 1296 (1968), donde se elabora el contenido de lo que debe ser la relación entre ONG y la ONU, y en 1996 la Resolución 31 modificó ligeramente el contenido de la anterior. Las organizaciones que aspiran a ser consultoras deben cumplir con los siguientes principios: apoyar los objetivos y el

---

<sup>1</sup> Cfr. Steven Hook, *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner, Boulder (Co), 1995, *passim*; World Bank, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank Policy Research Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, *passim*.

trabajo de la ONU, tener una sede estable, una constitución democrática y una organización representativa, en la que los funcionarios sean responsables ante una asamblea de miembros; no puede perseguir fines de lucro ni emplear o defender el empleo de la violencia y no debe ser resultado de un acuerdo entre gobiernos, lo que no impide que reciban donaciones de agencias gubernamentales. En 1996 se agregó que el Consejo debía asegurar la participación de ONG de todo el mundo, en particular de los países en desarrollo y de las economías en transición. Las categorías en que quedan clasificadas estas organizaciones son: estatus de asesor general, estatus de asesor especial y “lista” o “registro”.

En realidad, los derechos de las ONG consultoras del ECOSOC son bastante limitados, porque las que pertenecen a la primera categoría —las de intereses y alcance geográfico más amplios—, si bien tienen más acceso al Consejo que las de la categoría siguiente y las de la “lista” o “registro” —que son muy especializadas—, sólo pueden proponer temas de la agenda al comité correspondiente, el que a su vez puede pedir que se incluyan estas sugerencias en la lista provisional de temas. Las ONG de las dos primeras categorías pueden presentar declaraciones escritas al Consejo (de 2.000 y 500 palabras como máximo, respectivamente) sobre un tema de su competencia e interés, a lo que puede seguir una presentación oral, y tienen el derecho de asistir a las reuniones. El Consejo, por su parte, tiene derecho a pedir opiniones por escrito a cualquiera de las ONG consultoras.

Las actividades de las organizaciones han ido en aumento, en parte porque el ECOSOC ha ampliado el alcance de los programas que supervisa, porque ya no sólo se interesa en cuestiones de desarrollo económico y social sino que también atiende temas tales como el medio ambiente, la ayuda a refugiados y víctimas de desastres, etc. Estos contactos con la ONU son de gran interés para las ONG, como lo muestra el aumento en el número de las que buscan y logran ser consultoras: en 1946 eran sólo 41, aumentaron a más de 700 en 1992 y en la actualidad están registradas 2,719.<sup>2</sup> Además, las orga-

<sup>2</sup> Ver <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo>> (consultado 20 de agosto, 2006).

nizaciones han formado alianzas y coaliciones entre ellas (las llamadas “redes”) para coordinar su labor y aumentar su influencia en la ONU.<sup>3</sup>

Sin embargo, las organizaciones han tomado un papel más activo que el que les atribuye el artículo 71, gracias a que las agencias internacionales y nacionales de cooperación recurren cada vez más a ellas para la ejecución eficiente de los proyectos. En el caso de las agencias de cooperación nacionales, a veces emplean a las ONG de su propio país y en otras ocasiones emplean a las ONG del país receptor. En ambos casos, su participación es cada vez más relevante, en particular, las de las llamadas ONGD, o sea, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.

El Banco Mundial en 1997 definió a las organizaciones de la sociedad civil como “organizaciones privadas que desarrollan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el ambiente, proveer servicios sociales básicos o emprender el desarrollo de la comunidad”.<sup>4</sup> Son organizaciones no lucrativas, a veces confesionales, dedicadas a la investigación, o que prestan servicios, u organizaciones profesionales y sindicales, fundaciones, e incluyen a las asociaciones locales, de aldea o de barrio. Podría definírselas como organizaciones privadas que sirven intereses públicos.<sup>5</sup>

En un sentido más estrecho están las llamadas ONGD, cuyas características —que comparten con las ONG en general— fueron descritas

<sup>3</sup> Thomas G. Weiss, & Leon Gordenker (eds.), *NGOs, the UN, & Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder (Co.), 1996, pp. 1-47. Sobre la Resolución 1996/31, del 25 de julio de 1996, ver el sitio de la ONU, <<http://www.un.org>>.

<sup>4</sup> Definición citada en Barnett, Courtney, Catherine Connor and Pamela J. Putney, February 2001, *Contracting with Non-Governmental Organizations to Combat HIV/AIDS*, Special Initiative Report N° 33. Bethesda, MD Partnerships for Health Reforms Project, Abt Associates Inc., p. 5, en: <[http://siteresources.worldbank.org/INT/HSR/Resources/topics/Services/Documents/Barnett\\_et\\_al\(2001\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/HSR/Resources/topics/Services/Documents/Barnett_et_al(2001).pdf)> (consultado 22 de marzo, 2005).

<sup>5</sup> Cfr. Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, “Devolving Responsibilities: a Framework for Analysing NGOs and Services”, en Thomas G. Weiss (ed.), *Beyond UN Subcontracting, Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*, Third World Quarterly – ACUNS – Londres, MacMillan Press, 1998, pp. 30-45.

de la siguiente manera por la Coordinación de ONGD de España (CONGDE) en su asamblea general ordinaria de marzo de 1998: son organizaciones estables con un mínimo de estructura, no lucrativas, deben “trabajar activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional”, “tener una voluntad de cambio o de transformación social”, tener independencia, ser transparentes en su política, en su práctica y en su administración. Su independencia significa que eligen libremente a sus contrapartes en un proyecto y que fijan sus objetivos y las estrategias para alcanzarlos. Su ámbito de trabajo abarca los proyectos de desarrollo, la acción humanitaria, la educación para el desarrollo, la investigación y reflexión sobre estos temas, el comercio justo y la incidencia política.<sup>6</sup> Una y otra definición señalan la autonomía institucional y la orientación hacia el servicio y la participación social.

En las últimas décadas la presencia de las ONG en la cooperación internacional para el desarrollo ha aumentado, junto con los recursos que reciben de las agencias internacionales y de los países donadores, que encuentran en ellas socios confiables, concedores del medio social en que se desarrollan los proyectos y que logran por ello mejores resultados que las burocracias de los países receptores libradas a sí mismas.

### 3. El Banco Mundial y las ONG

Es conveniente resaltar que el Banco Mundial (BM) desempeña un papel central en la comunidad de la cooperación internacional, no sólo por el financiamiento que otorga —que es menor al que brindan las agencias de Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD- de los países ricos—, sino porque sus políticas tienen una gran autoridad y ejercen gran influencia en cómo se concibe el desarrollo, en general, y la AOD en particular.

En su estudio de 1998, *Assessing Aid*, el BM reconocía que el empleo de ONG por parte de los donadores para ejecutar proyectos era una

<sup>6</sup> El Código de Conducta de las ONG de desarrollo puede consultarse en <<http://www.congde.org/codigo.htm>> (consultado 22 de marzo, 2005).

tendencia que iba en aumento; según su evaluación, las ONG ofrecen ventajas sobre las agencias gubernamentales y otros proveedores de servicios que tienen fines lucrativos porque pueden llegar más efectivamente a los grupos locales, beneficiarios directos de un proyecto. Sin embargo, su capacidad y actividad no contrarrestan los defectos de la administración pública ni sustituyen sus incapacidades, y aunque pueden prestar servicios no pueden reemplazar al sector público.<sup>7</sup>

Las organizaciones civiles ayudan a que se escuchen las voces de los pobres en las decisiones que los afectan, por lo que el Banco ha aumentado su cooperación con ellas a lo largo de las dos últimas décadas, coincidiendo con el surgimiento de las ONG como una fuerza importante en el ámbito del desarrollo:

(...) se informó que el número de ONG internacionales ha aumentado de 6,000 en 1990 a 26,000 en 1999. Las OSC (organizaciones de la sociedad civil) también se han convertido en actores significativos en la ayuda al desarrollo global, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) informa que a finales de los 90 las OSC hacían contribuciones anuales de 6-7 miles de millones de dólares de sus propios recursos.<sup>8</sup>

Pero el aporte monetario, con todo y ser significativo, no es lo más importante sino que la asociación entre las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado se ha convertido, en opinión del Banco, en la forma más efectiva de alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo social sustentable: las ONG representan los intereses y dan voz a grupos marginados que, por su intermedio, pueden expresar su opinión en materia de la política a seguir en un programa y participar en las decisiones, además de que la presencia de las organizaciones asegura una mayor transparencia del sector público, porque presionan en favor del buen gobierno. En el área del desarrollo, por medio de consultas, pueden contribuir a alcanzar un consenso en materia de estrategias para el desarrollo y la disminución de la pobreza.

<sup>7</sup> World Bank, *op. cit.*, p. 94.

<sup>8</sup> "Civil Society", en: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/>> (actualizado en abril de 2006, consultado en agosto 2006).

El Banco ha demostrado con hechos su creciente interés en la participación de ONG, con las que primero discutió temas relacionados con el medio ambiente ya a finales de los 70. Fue a partir de 1981 cuando se aprobó por primera vez su política en relación con las ONG, que esa interacción fue haciéndose más frecuente y profunda, hasta que la participación de las organizaciones pasó del 21% de los proyectos en 1990 a un 72% (estimado) en 2005 y también se acrecentaron sus contribuciones en la formulación de las estrategias para reducir la pobreza, documentos del Banco que definen las políticas de los países en ese rubro. Además, el Banco utiliza la capacidad técnica, de capacitación y administración de las ONG.

En materia de financiamiento, en los últimos quince años el Banco ha superado los 4 mil millones de dólares, que fueron destinados a programas desarrollados con la cooperación de ONG en más de sesenta países, relacionados con el medio ambiente, microcréditos, tareas de reconstrucción después de un conflicto, acceso a las tecnologías de la información y defensa de los derechos humanos, incluidos los derechos de género; el financiamiento consiste en donaciones —a menudo en asociación con otros donadores internacionales— e incluye también fondos sociales administrados por gobiernos.

La asociación del BM con las ONG se concreta en tres categorías: 1) como facilitador, el Banco apoya la participación de la sociedad civil en los países que están diseñando sus estrategias para reducir la pobreza y en la ejecución y monitoreo de diversos proyectos financiados por él; 2) dialoga con las ONG y las consulta en relación con temas de mutuo interés, tales como las políticas operativas del Banco y las estrategias de ayuda a los países; 3) celebra asociaciones con ONG para llevar a la práctica iniciativas conjuntas en diversas áreas, que van desde la biodiversidad hasta la educación, salud, lucha contra el HIV/SIDA, etc.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La relación entre ONG (u OSC, como las denomina el BM) y la institución financiera puede verse en *Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations*, de marzo de 2005, en: <[http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues\\_and\\_Options\\_PUBLISHED\\_VERSION.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_PUBLISHED_VERSION.pdf)>, (consultado en agosto de 2006).

Algunos ejemplos concretos de esta asociación BM-ONG son los siguientes: el programa Áreas Amazónicas Protegidas (ARPA) lanzado por el gobierno de Brasil en 2002, en el que se asociaron el Ministerio del Medio Ambiente, el World Wildlife Fund (una ONG internacional) y el Banco. El programa, de casi 400 millones de dólares, conservará un área que incluirá muestras de las 23 regiones ecológicas del Amazonas y serán ONG ambientalistas brasileñas y grupos comunitarios los que llevarán a cabo evaluaciones ambientales y luego administrarán los parques y vigilarán el cumplimiento del programa; otro programa involucra también al World Wildlife Fund y Pesticide Action Network (otra ONG internacional), quienes, con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el financiamiento del Banco Mundial, organizarán y ejecutarán la eliminación de unas 50 mil toneladas de pesticidas obsoletos y decenas de miles de toneladas de tierra y agua contaminadas y evitarán la futura acumulación de estos residuos, peligrosos para la salud. Este programa, Africa Stockpiles Programme (ASP), se inició en 2002.

También puede citarse que en el año 2003 el Banco fomentó y financió, durante siete meses, una serie de reuniones en las que participaron gobiernos, ONG, instituciones de investigación, organizaciones de productores y consumidores. Las discusiones culminaron en la Declaración de Budapest (agosto del 2003) en la que se hizo un llamado para llevar a cabo un estudio a fin de saber cómo puede ayudar la ciencia a alimentar a 800 millones de personas crónicamente desnutridas durante los próximos cincuenta años. Esta evaluación biotecnológica conjunta terminará en 2006 y recogerá las opiniones de diversos sectores relacionados con la producción y la tecnología agrícola, incluyendo la manipulación genética, sobre el modo seguro de contribuir a una mayor producción alimentaria.

En la teoría y en la práctica, el Banco Mundial considera a las ONG como socios ahora indispensables para lograr los objetivos de los programas de desarrollo y combate a la pobreza y de las Metas del Milenio.

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 255-277, semestre I de 2007*

#### 4. La Unión Europea y las ONG

Los países de la Unión Europea, sumados, son la fuente más importante de financiamiento y cooperación para el desarrollo; no obstante, la postura política de la UE es contradictoria, porque aunque es consciente de las consecuencias funestas que ha tenido la apertura indiscriminada de mercados en los países más pobres, eso no impide que apoye y practique esa tendencia mundial, así como tampoco algunos de sus integrantes han dejado de sacar ventajas con la ayuda atada que prestan a los PED y que redundan en beneficio de sus propias empresas. Pero la conciencia de que la globalización ha traído beneficios muy mal distribuidos lleva a la UE a considerar que “la política de desarrollo se está convirtiendo en el instrumento privilegiado para administrar la globalización porque ésta no sólo abarca comercio y economía sino medio ambiente, salud, migración y seguridad”.<sup>10</sup>

Un corolario de esa declaración es que hay que asegurar el éxito de esa política de desarrollo y el modo de hacerlo es asegurar la participación de todos los segmentos de la sociedad con el fin de crear las condiciones para alcanzar una mayor equidad, “para la participación de los más pobres en los frutos del crecimiento y para el fortalecimiento del sistema democrático”.<sup>11</sup> Es preciso, en consecuencia, que haya un diálogo continuo y una consulta persistente con la sociedad civil estimulando en todo el mundo una mayor participación de los actores no estatales (ANE). Para llevarlo a la práctica, desde hace treinta años la UE cuenta con el apoyo de las ONG europeas: estas organizaciones, “más que ofrecer solamente una mano de ayuda (...) trabajan para dar poder a las personas y capacitarlas para reclamar sus derechos a la alimentación, la educación, la salud, el agua y la vivienda. Las ONG de desarrollo usan su larga experiencia

<sup>10</sup> Tratado y Declaración adoptados por el Consejo y la Comisión en noviembre del 2000 en el marco de la política de desarrollo de la UE, cuyo principal objetivo es combatir la pobreza mundial, en: <<http://europa.eu.int>>, consultado en marzo de 2005.

<sup>11</sup> European Commission, *Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the Development Dialogues and Consultations*, November 2004, p. 3. en: <[http://europa.eu.int/comm/development/body/organization/docs/guidelines\\_principles\\_good\\_practices\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/organization/docs/guidelines_principles_good_practices_en.pdf)>.

de trato con los pobres para salvar la brecha crítica entre las intenciones de desarrollo y su realización práctica”.<sup>12</sup> En 2003 las principales ONG europeas se organizaron en una confederación que comprende 21 asociaciones nacionales y 18 redes internacionales que representan más de 1,600 ONG, la Confederación Europea de ONG para Ayuda Humanitaria y Desarrollo (CONCORD) que, igual que las mayores organizaciones internacionales de origen europeo, tiene una representación en Bruselas, donde mantiene un constante diálogo con las autoridades de la UE y de esa manera facilita la labor conjunta.

La estrategia de la UE es emplear, por una parte, a las poderosas y profesionalizadas ONG europeas y, por otra, a las que se localizan en el resto del mundo, para lo cual la Comisión Europea ha recomendado hacer un mapeo de los actores no estatales (como los llama en sus documentos) de cada país, de sus redes y de las capacidades que tienen, incluyendo los datos sobre su participación en el diálogo político y el nivel que alcanza el intercambio de información entre ellos, y entre la sociedad y ellos.

Igual que el Banco Mundial, la UE insiste en que estas organizaciones no pueden reemplazar a los parlamentos ni a las políticas nacionales de desarrollo pero reconoce que su contribución es esencial para alcanzar los objetivos de los proyectos.

## 5. Las agencias para el desarrollo y las ONG

Esta tendencia a considerar a las ONG como actores centrales para alcanzar el éxito de los proyectos de desarrollo también está presente en las agencias de los países donadores, que buscan su colaboración tanto en la etapa de planeación como de ejecución, recurriendo a veces a las ONG de su propio país y también a las del país receptor. A continuación se presentan los casos de algunas agencias de los

<sup>12</sup> CONCORD (Confederación Europea de ONG para Desarrollo y Ayuda Humanitaria) *Partnership between the EC and Civil Society Organisations*, 2006 (el documento fue aprobado en noviembre de 2005), en: <<http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUKid=1389>>, consultado en agosto de 2006.

principales donadores y la forma en que conceptualizan y emplean las capacidades de las ONG.

### a) *Japón*

Aunque con cierto atraso respecto de las políticas del Banco Mundial y de otros organismos con relación a las ONG, Japón, uno de los primeros donadores mundiales, ha adoptado nuevos esquemas de trabajo en los que reconoce que el papel de las ONG se ha vuelto más importante tanto en Japón como en los demás países.

La Agencia de Japón para la Cooperación Internacional, JICA, lanzó en 2002 un nuevo esquema llamado JICA Partnership Program (JPP), programa de asistencia técnica para el desarrollo económico y social de los PED a nivel de comunidad, en colaboración con “socios” japoneses —que consisten en ONG, universidades, gobiernos locales y corporaciones de interés público—. Estos socios japoneses le presentan propuestas, para cuya ejecución es necesaria la aprobación del gobierno receptor, pero como no se debe a una solicitud de éste, no es preciso firmar un acuerdo internacional. Las ONG locales, por su parte, podrán desarrollar actividades menores que requieran conocimientos específicos del ambiente en que se ejecutará el proyecto. Este esquema se aplicará en diversos países de Asia, África, Medio Oriente, América Latina (incluyendo a México), Oceanía y Europa Oriental (Bulgaria, Hungría y Rumania),<sup>13</sup> El esquema acentúa la utilización del conocimiento y de la experiencia de los socios japoneses, entre ellos, las ONG, y prevé la participación de las organizaciones de los PED.

Aunque su ayuda se canaliza básicamente de gobierno a gobierno, JICA reconoce la importancia del papel de las ONG para el desarrollo humano y la construcción nacional, por lo que ha estado trabajando con ellas de diversa manera, en particular en Filipinas: “JICA considera que es muy importante promover la colaboración con ONG, particularmente en la ejecución de proyectos basados en la comunidad

<sup>13</sup> Consultar <http://jica.go.jp/english/activities/schemes/12par.html> (consultado marzo 2005).

para aliviar la pobreza, generar medios de vida y de salud”.<sup>14</sup> Esto incluye que las ONG sean complementarias en la realización de las actividades del proyecto y participen en estudios e investigaciones para llevarlo a cabo. Por ejemplo, en Filipinas se llevaron a cabo proyectos de cooperación técnica para el diagnóstico y tratamiento del HIV/SIDA, de planeación familiar y de salud materno-infantil, en los que se contó con la colaboración de una amplia gama de ONG locales. Simultáneamente, se ofrecieron cursos en Japón para la capacitación de funcionarios de ONG filipinas.

En la actualidad, JICA cuenta con dos nuevos programas que dan apoyo directo a estas organizaciones, el de Potenciación de la Comunidad y el de Asociación para el Desarrollo —Community Empowerment y Development Partnership, respectivamente—.

Otra institución japonesa de financiamiento para el desarrollo, el Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) también ha adoptado la política de buscar la colaboración con las ONG. Para justificar esta política aduce las mismas razones que exponen todas las instituciones relacionadas con la cooperación internacional para el desarrollo. El OECF considera que al colaborar con esas organizaciones y al utilizar su experiencia y vínculos estrechos con las comunidades locales, el Fondo está prestando mayor atención a las opiniones de los residentes locales y a las condiciones socio-económicas específicas donde se desarrollará el proyecto, de manera que sea posible satisfacer las necesidades locales más diversas. “Por esta razón, el OECF busca la colaboración con ONG en todas las etapas del ciclo del proyecto, que va desde discusiones con los residentes locales en la etapa de identificación y formación del proyecto a la etapa de post-evaluación”.<sup>15</sup> Un ejemplo de la aplicación de este enfoque es el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la llanura de Sanjiang, en China, donde fue una ONG quien hizo el estudio ecológico y de impacto

<sup>14</sup> Consultar <<http://jica.go.jp/pjilippine/about03.html>>, consultado en marzo de 2005.

<sup>15</sup> “The Overseas Economic Cooperation Fund Annual Report”, 1999, p. 61, en: <<http://www.jbic.go.jp/english/base/achieve/oecf/1998/gyomu99e.pdf>>, consultado en marzo de 2005.

ambiental y recomendó la creación de una reserva de la vida salvaje alrededor del área de ejecución del proyecto. Otro ejemplo fue el Proyecto de Construcción del Puente de Propósitos Múltiples de Jamma (Bangladesh), donde ocho ONG estudian la situación de las comunidades locales para diseñar su reasentamiento y fijar las indemnizaciones que se les pagarán a los habitantes. En la India, en los proyectos de sericultura de Madhya Pradesh y de Manipur, las ONG investigan a los agricultores locales participantes para comprender mejor la situación del lugar. El Fondo planea pedirles posteriormente que organicen y capaciten a los agricultores para que el proyecto pueda ejecutarse sin tropiezos y además invita al personal de las ONG a asistir a sus reuniones y envía a su propio personal a consultar a las organizaciones, permitiendo así un intercambio de información utilísimo para el diseño y ejecución del proyecto.

“Con el creciente número de proyectos del OECF en el campo del medio ambiente y del desarrollo social y como una posible forma de participación civil en la cooperación económica, la colaboración con las ONG se volverá más esencial”,<sup>16</sup> una conclusión que comparten otras instituciones.

Por su parte, el Japan Bank for International Cooperation (JBIC) da un ejemplo de otra manera de emplear el conocimiento y experiencia de las ONG: en la etapa de investigación para determinar si financiaría un proyecto educativo en Bangladesh, la institución comisionó un estudio del sector educativo en el que participaron CAMPE (Campaign for Popular Education), una coalición sectorial de ONG de Bangladesh, y el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh, una ONG local. El estudio, además, incluye la recomendación de que la participación de ONG locales puede permitir llegar y servir a poblaciones que siguen quedando marginadas por el sistema de educación formal, por lo que debería ser una parte integral de la estrategia para mejorar el acceso y la calidad de la educación primaria. El Banco no sólo empleó a ONG locales en el estudio

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 62.

del sector sino que, si financiara el proyecto, seguramente buscaría la colaboración de otras, más pequeñas, en la ejecución del mismo.<sup>17</sup>

Una preocupación común a todos los donadores es evaluar la calidad y efectividad de la AOD, razón por la cual en marzo de 2005 el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón confió un estudio de evaluación a un equipo formado por representantes del Ministerio y de ONG japonesas, con un doble objetivo, aumentar la efectividad y eficiencia del Programa de Donaciones para Proyectos de ONG Japonesas (creado en 2002) y asegurar la responsabilidad de los actores al publicar los resultados del estudio de evaluación.<sup>18</sup>

#### **b) Canadá**

La Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA) creó en el año 1995 una unidad para atender los proyectos de ONG, destinada a apoyar los proyectos tendientes a construir capacidades desarrolladas por ONG canadienses de pequeño o mediano tamaño, cuyo objetivo fuera ayudar a sus contrapartes en los PED en sus esfuerzos para reducir la pobreza. Un programa anterior, de 1992, de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, también se enfoca en ayudar a ONG canadienses a asociarse con sus similares en PED, para realizar proyectos que respeten el ambiente y que promuevan un desarrollo sustentable. En enero de 2004, ambos programas contaban con alrededor de cien “socios”, es decir, ONG en su mayoría canadienses, aunque algunas eran la representación local de ONG internacionales (por ejemplo, ACTS, Africa Community Technical Service, una misión técnica cristiana que trabaja en Uganda).

El caso de Canadá presenta otra filosofía, la de apoyar a las ONG locales para que lleven a cabo sus propios proyectos. De todos

<sup>17</sup> “Bangladesh Education Sector Overview”, marzo de 2002, en <<http://www.jbic.go.jp/english/oc/environ/report/pdf/eban/pdf>>, consultado en marzo de 2005.

<sup>18</sup> *Evaluation of “the Grant Assistance for Japanese NGO Projects Modality” – Summary*, en: <[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en\\_2649\\_201185\\_36491840\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_201185_36491840_1_1_1_1_00.html)>, consulta de agosto de 2006. En el sitio de la OCDE se encuentran los informes de las agencias de cooperación de los países miembros, donde puede verse la intensa actividad que todas ellas desarrollan con ONG.

modos, hay que destacar que también la CIDA considera esencial su colaboración, aunque no sea en proyectos directamente elaborados y ejecutados por la agencia.<sup>19</sup>

### **c) Estados Unidos**

La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) es, en su género, la organización más grande tanto por la variedad de proyectos como por el número de oficinas y de personal. Un estudio financiado por USAID muestra otra modalidad de trabajo con ONG: la contratación de estas organizaciones para la ejecución de un proyecto. El trabajo consistió en evaluar la contratación de ONG como mecanismo para aumentar los servicios de salud en la lucha contra el HIV/SIDA en países de bajos y medianos ingresos. Las autoras señalan que las ONG identificaron el problema antes que los gobiernos y prestaron servicios a los afectados cuando las autoridades todavía se mostraban renuentes a hacerlo; lo que proponen es la contratación formal de esas organizaciones, de lo que se derivarían varios beneficios, en primer lugar, porque “muchos gobiernos y agencias internacionales reconocen que las ONG son particularmente capaces de llegar a poblaciones afectadas por HIV/SIDA”.<sup>20</sup> Otros beneficios directamente relacionados con el tema serían extender la cobertura de los programas contra la enfermedad a grupos de alto riesgo y con pocos servicios, mejorar la calidad de los servicios, proporcionarlos a menor costo, y fortalecer la capacidad institucional de las ONG para dar mejores servicios y aumentar sus actividades.

La contratación también presenta algunos escollos: hay resistencia política de parte de los gobiernos y de las ONG —que en muchas ocasiones se ven con mutua desconfianza—, hacer la contratación y administrar el contrato requiere personal (y por lo tanto, fondos adicionales), las ONG no siempre tienen la capacidad administrativa para presentar presupuestos e informes e incluso la agencia internacional

<sup>19</sup> Consultar <<http://www.acdi-cida.gc.ca/ngo.npf>>.

<sup>20</sup> Barnett et al, *op. cit.*, p. vii. La Agencia tiene un reglamento para celebrar acuerdos cooperativos y otorgar donaciones a ONG que data del 2002.

puede carecer de experiencia en este aspecto. El estudio presenta experiencias exitosas de contratación de ONG en programas de lucha contra el SIDA: una se desarrolló en Brasil, donde entre 1994 y 1998 se hicieron 444 contratos con 174 ONG, con un cofinanciamiento del Banco Mundial y el gobierno brasileño por 18,6 millones de dólares (a un promedio de 42 mil dólares por proyecto), y entre 1998-1999 se celebraron 350 contratos con 241 ONG por 7 millones de dólares (a un promedio de 20 mil dólares por proyecto). Los contratos fueron administrados por el Ministerio de Salud. En Guatemala se utilizó otro procedimiento: las agencias de las Naciones Unidas contrataron directamente a ONG individuales.

Lo novedoso del enfoque es que, en general, la colaboración de las ONG con gobiernos y agencias internacionales se ha hecho por medio de donaciones, acuerdos de cooperación, participación en la planeación, asistencia técnica o simple coordinación, pero la contratación es menos común y sin embargo presenta muchas ventajas, entre otras, que crea una obligación jurídica que da más seguridad de que ambas partes cumplan sus obligaciones, desanimando el incumplimiento, y también exige que se satisfagan ciertos requisitos, lo que permite identificar a las ONG con una estructura apta para administrar una mayor cantidad de recursos y para cumplir con tareas más exigentes o más numerosas.

La USAID ha empleado a las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de proyectos, por ejemplo, en Benin, desde 1996, ha financiado a varias ONG para luchar contra la corrupción por medio de campañas de concientización, debates públicos y ha estimulado a los medios de comunicación para que investiguen el tema. Una agrupación de ONG locales, el Frente Nacional de Organizaciones contra la Corrupción (FONAC) y la Oficina Local de Transparencia Internacional, destinatarias del financiamiento, han expuesto a altos funcionarios de gobierno y han defendido a las víctimas de la corrupción, logrando que el gobierno creara una comisión para verificar la transparencia de las licitaciones, de la cual la FONAC es parte.

En Armenia, USAID desarrolló, entre 1997 y 2002, un proyecto cuyo objetivo era acelerar el desarrollo y crecimiento de empresas privadas

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 255-277, semestre I de 2007*

y, al mismo tiempo, contribuir a lograr una mayor transparencia en el gobierno. Para ello otorgó un préstamo y donación, cuyos beneficiarios fueron ONG locales, propietarios de pequeñas y medianas empresas y miembros de asociaciones civiles. La agencia ejecutora del proyecto, Eurasia Foundation, una institución de participación pública y privada, tuvo como socios armenios a ONG locales y a algunos bancos. Para realizar las actividades previstas, la Eurasia Foundation concedió donaciones para ejecutar propuestas presentadas en el área de fortalecimiento de la sociedad civil, de la administración pública y del desarrollo de las empresas privadas, para lo cual desembolsó en el 2001 un millón y medio de dólares distribuidos en 76 donaciones, lo que nos habla de proyectos pequeños pero de los que se espera un efecto multiplicador.

#### **d) Francia**

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) otorgó financiamiento, en 2003, para un proyecto de desarrollo urbano integral en los Territorios Autónomos Palestinos (específicamente, en la Franja de Gaza) por 5 millones de euros. El objetivo es dotar de infraestructura básica a los pobladores y crear empleo (150,000 horas/hombre) para inyectar liquidez inmediata y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. El Ministerio de Planeación y Cooperación Internacional de la Autoridad Palestina (beneficiaria del financiamiento) confió la ejecución del proyecto a la Welfare Association (WA), una ONG internacional con base en Suiza, creada en 1983 para apoyar a la sociedad palestina;<sup>21</sup> ésta a su vez solicitaría las propuestas de ONG locales para la realización de por lo menos cuarenta microproyectos. El Welfare Association Consortium, encabezado por la WA e integrado por ésta y otras dos ONG británicas de alcance internacional,<sup>22</sup> realizaría la supervisión técnica y financiera de esos microproyectos, lo que representa otra modalidad de colaboración:

<sup>21</sup> La WA ha destinado, entre 1983 y 2000, más de 100 millones de dólares en apoyo al desarrollo sustentable y a la conservación de la identidad palestina.

<sup>22</sup> Se trata del British Council y de la Charities Aid Foundation. El consorcio se creó para administrar un proyecto financiado por el Banco Mundial para ayudar a las ONG palestinas a prestar servicios a los pobres y marginados de Cisjordania y Gaza, en lo que es otro ejemplo de asociación entre el Banco y ONG.

una ONG internacional se encarga de la supervisión de las actividades de ONG locales.

### **Conclusiones**

Originalmente, y de acuerdo con la Carta de la ONU y las resoluciones del ECOSOC, el papel de las ONG era puramente de asesoría y estaba controlado por el organismo internacional. Los cambios en la sociedad mundial y los consiguientes cambios en las actividades y alcances de las ONG volvieron obsoletas aquellas previsiones.

Las ONG han cambiado ese papel pasivo a uno de activa participación como intermediarios sociales y financieros, puesto que se han convertido en los canales para dar a conocer las necesidades y opiniones de la población y en muchos proyectos administran los fondos adjudicados.

La importancia que los organismos y agencias de cooperación para el desarrollo le reconocen a estas organizaciones se deriva del convencimiento de que es preciso hacer participar a los beneficiarios directos de los proyectos y que las ONG son la vía adecuada para lograrlo porque llegan más fácilmente a ellos y se han convertido en sus voceros. En cierto modo, la adopción del enfoque participativo del desarrollo y la intervención creciente de las ONG van de la mano.

El valor de las ONG para la cooperación para el desarrollo radica en su cercanía a los beneficiarios directos y su capacidad para servir de conducto de sus opiniones y de dar voz a los sectores marginados, en el conocimiento que tienen de las condiciones específicas en que se desarrollará un proyecto y en que prestan servicios a sectores marginados o sub atendidos, a menor costo y con mayor calidad que otros actores (el sector público o empresas privadas). Son, por lo tanto, intermediarios sociales eficaces.

Las modalidades de colaboración son varias: desde el punto de vista formal, la contratación y los acuerdos cooperativos; desde el punto de vista operativo puede darse la colaboración directa entre la agencia que financia y las ONG de su país o entre la agencia y las ONG del país

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 255-277, semestre I de 2007*

receptor, o bien la relación se establece entre la agencia, la(s) ONG del país donador y la(s) ONG del país receptor, y hay casos en que la agencia que financia delega la administración y supervisión de un proyecto a una ONG internacional. Las modalidades varían pero en la ejecución de los proyectos las ONG también se desempeñan como intermediarios financieros.

Cualquiera sea la modalidad adoptada, las razones que llevan a un organismo a buscar y fomentar la colaboración con ONG hacen pensar que esta tendencia sólo se verá reforzada en el futuro, con el fin de lograr una mayor eficacia en la ejecución de los proyectos de cooperación para el desarrollo y en el cumplimiento de las metas de la lucha contra la pobreza.

### Bibliografía

- Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. 2ª. ed. Cideal, Madrid.
- Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G. 1993. "Devolving Responsibilities: a Framework for Analysing NGOs and Services", en Weiss, Thomas (ed.), *Beyond UN Subcontracting*. St. Martin's Press, Nueva York, pp. 30-45.
- Hook, Steven. 1995. *National Interest and Foreign Aid*. Lynne Rienner Publishers, Boulder (Co.).
- Hydén, Göran. 2006. "Civil Society: What Next?", *Development Dialogue*, N. 47, June, pp. 183-201.
- Smillie, Ian. 1993. "NGOs and Development Assistance: a Change in Mindset?", en Weiss, Thomas (ed.), *Beyond UN Subcontracting*. St. Martin's Press, Inc., Nueva York, pp. 184-202.
- Stiles, Kendall W. 1998. "Civil Society Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms", *Global Governance*, vol. 4, No. 2, April-June, pp. 199-216.

**ACTORES INDISPENSABLES: LAS ONG Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO / 277**

Weiss, Thomas (ed.). 1993. *Beyond UN Subcontracting*. St. Martin's Press, Inc. Nueva York.

Weiss, Thomas & Gordenker, Leon (eds.). 1996. *NGOs, the UN, and Global Governance*. Lynne Rienner Publishers, Boulder (Co.).

World Bank. 1998. *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press, Nueva York.

<<http://go.worldbank.org/ZMY8OUARO0>>

<<http://www.bancomundial.org/osc>>

<<http://www.undp.org/partners/cso>>

*Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 255-277, semestre I de 2007*