

La creación de asociaciones entre ONG del Norte y del Sur

Alan Fowler

Introducción

En el campo del desarrollo todas las décadas tienen su orden de prioridades. En los años ochenta primaba la ideología económica del ajuste, unida a una doctrina institucional que fomentaba la iniciativa privada y la formación de organizaciones no gubernamentales (ONG)¹. El énfasis en la privatización del desarrollo ha causado un fuerte incremento de la ayuda oficial a las ONG, ocasionando un rápido crecimiento de su número a escala mundial y suscitando nuevos debates en torno a la relación entre las ONG del Norte y del Sur y su repartición del trabajo². Una conclusión común a la que llegan estos diálogos es que se tienen que crear «asociaciones» entre ellas. Por desgracia, el término «asociación» está tan mal definido y se ha hecho un uso tan excesivo de él que corre el riesgo de perder su utilidad.

En lugar de entrar en detalle sobre el contenido de las asociaciones entre ONG, como han hecho otros autores, este artículo se propone promover el debate de dos maneras. En primer lugar, responde a una queja frecuente de muchos líderes de ONG, que dicen estar en desventaja a la hora de negociar asociaciones con ONG del Norte porque ellos saben menos sobre sus contrapartes del Norte de lo que las contrapartes saben sobre ellos. Cuando líderes de ONG del Sur describen su percepción acerca de las ONG del Norte, con frecuencia mencionan su «falta de transparencia». Por este motivo, el objetivo principal de este artículo es contrarrestar este desequilibrio ofreciendo un repaso general de las ONG del Norte, sus orígenes, su crecimiento y sus contextos. En segundo lugar, recurriendo a experiencias principalmente del África oriental y meridional, se identifican los temas que probablemente influyan en la negociación de asociaciones de ONG en los años noventa. Para concluir, sitúa la búsqueda de asociaciones en el contexto del pensamiento actual sobre el «tercer» sector, o el sector «guiado por valores» de la sociedad.

ONG del Norte

Historia y multiplicación

La tradición de la ayuda externa privada se remonta a mediados del siglo XVII; la participación de organismos voluntarios seculares en el desarrollo empezó a mediados del siglo XIX. Aunque frecuentemente se las vincule a actividades misioneras, las ONG europeas, incluso entonces, no se limitaban a las «buenas obras» de la caridad y del bienestar. La presión a los Gobiernos y otras labores de incidencia política de las ONG no son actividades recientes; por ejemplo, su lucha y su unión en contra del comercio de esclavos lo ponen de manifiesto. Sin embargo, en general, la aparición de ONG del Norte interesadas específicamente en el desarrollo del Tercer Mundo tiene orígenes religiosos y es un fenómeno de los últimos 50 años (OXFAM, por ejemplo, se fundó en 1942 y CARE en 1945).

El papel de las ONG del Norte en el desarrollo del Tercer Mundo ha crecido a un ritmo constante. Tras haber sido actores periféricos y poco conocidos en el campo del desarrollo durante los años cincuenta, sesenta y gran parte de los setenta, las ONG pasaron a ser el centro de atención en los años ochenta. Las cifras disponibles³ (aunque no del todo fidedignas) apuntan que el número total de ONG de desarrollo del Norte (países de la OCDE) aumentó de 350 a 2.540 entre 1900 y 1987. Se calcula que, en 1981, unas 1.700 ONG (que no incluyen a las organizaciones de desarrollo confesionales, con base eclesiástica) participaban en el desarrollo del Tercer Mundo, cifra que indica un crecimiento del 50% en nueve años. El total actual de ONG del Norte lo forman:

- Unas 1.400 ONG en Europa occidental.
- Aproximadamente 190 en Japón.
- Unas 700 en EE.UU.
- -Unas 250 en Canadá (en 1968/69 había 67; el 16% de las ONG de desarrollo canadienses se fundaron en un período de cinco años, entre 1980 y 1985).

La expansión de las ONG del Norte también se ve reflejada en su presencia en el Sur. Por ejemplo, el número de ONG extranjeras registradas en Kenia creció en un 260% entre 1977 y 1978. El número de ONG autóctonas aumentó en un 156% durante el mismo período.

Incremento de los recursos

Los recursos financieros que utilizan las ONG del Norte para apoyar el desarrollo en el Sur han aumentado más que el número de ONG del Norte. Sin embargo, como muestran las siguientes cifras⁴, las ONG del Norte cada vez recaudan menos dinero por cuenta propia y canalizan más recursos gubernamentales de ayuda oficial al desarrollo (AOD):

- Entre 1975 y 1988, los fondos que las ONG recaudaron *del público* para el desarrollo y socorro del Tercer Mundo aumentaron de 1.300 millones de dólares estadounidenses a 4.200 millones de dólares estadounidenses (la tasa de crecimiento de las donaciones *públicas* fue casi dos veces más elevada en otros países de la OCDE que en EE.UU.)⁵
- Los fondos de AOD canalizados a las ONG para el desarrollo aumentaron hasta llegar a 2.300 millones de dólares estadounidenses en 1988, un crecimiento del 310% desde 1975. Esto supone el 4,6% del total de AOD. Hoy en día, el 34% del total de fondos de las ONG del Norte proviene de fuentes oficiales.
- El incremento de los ingresos que obtienen las ONG de fuentes oficiales ha sido mucho más importante que el incremento de los ingresos que obtienen del público en general.
- El valor del total de recursos que se transfieren al Tercer Mundo a través de las ONG representa un 15% del total de Ayuda Oficial al Desarrollo.
- En 1984, el 59% de las ONG canadienses obtuvo más de la mitad de sus fondos del Gobierno canadiense, comparado con el 48% de ONG en 1980. En comparación, en 1982, sólo el 14% de las ONG holandesas obtuvo más de la mitad de sus fondos de fuentes gubernamentales.
- Muchas organizaciones donantes multilaterales, como el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), han creado fondos especiales para las ONG y

han establecido relaciones especiales con las mismas. De hecho, hoy día todos los organismos oficiales parecen tener una política de «puertas abiertas» hacia las ONG.

- Se calcula que, como mínimo, el volumen de fondos que los organismos oficiales de ayuda transfirieron *directamente* a las ONG del Sur aumentó de 10,5 millones de dólares estadounidenses en 1980 a 37 millones de dólares estadounidenses en 1983 y que, desde entonces, ha seguido aumentando a un ritmo aún más rápido.

Estas cifras demuestran dos tendencias distintas. En primer lugar, la dependencia del sector de ONG de desarrollo de la AOD está creciendo a un ritmo extraordinario, muy por encima de las tasas de crecimiento económico de sus países de origen. En segundo lugar, cada vez más ONG corren el riesgo de convertirse en organizaciones cuasi gubernamentales, a medida que la proporción de financiación oficial que obtienen sobrepasa a la que reciben de donantes privados. Esto supone para las ONG del Sur que negocian asociaciones en los años noventa, que deben establecer de qué fuentes provienen los fondos de las ONG del Norte, puesto que, sin esta información, será difícil evaluar lo que un posible socio puede y no puede negociar y el grado de control que puede tener o no sobre sus propias decisiones.

El contexto de las ONG del Norte

Cualquier generalización acerca de los orígenes y las características de las ONG del Norte y sobre el entorno en el que operan no hace justicia a ninguna ONG ni a ningún país. Pero no generalizar ayudaría menos aún a las ONG del Sur que intentan entender el sector de las ONG del Norte. Como dice Chambers, «con la centralización actual del poder y de las comunicaciones... tenemos que generalizar: no hacerlo es generalizar por defecto. El problema es como hacerlo mejor».

Los orígenes: las fuentes de la diversidad

Las ONG del Norte son tan diversas como los contextos en los que se han desarrollado: no es fácil clasificarlas por tipos. Por lo tanto, el primer punto importante a destacar es que son *heterogéneas*: no hay dos iguales y todas se esfuerzan por mantener sus identidades individuales. De hecho, promocionar la identidad es un factor importante a la hora de negociar asociaciones —ésta es una cuestión a la que volveremos más adelante.

Los orígenes de las ONG del Norte y de las bases de apoyo con las que se identifican son diversos y casi siempre complejos. A continuación se describen algunos de los factores que han influido en la creación, el carácter y las agendas de las ONG del Norte.

Afiliaciones políticas

Los orígenes de algunas ONG se remontan a un partido político o un movimiento de su país. Algunos ejemplos son: los *Stiftungs* (fundaciones) alemanes, que llevan el nombre de líderes de partidos políticos alemanes como Friedrich Ebert, Konrad Adenauer y Hans Seidel. *Norwegian People's Aid* está afiliada al partido laborista noruego. Estas ONG «políticas» representan el pensamiento y los intereses de agrupaciones socioeconómicas particulares. Sus orígenes políticos y su continuada influencia prácticamente les aseguran la financiación del Gobierno central a largo plazo, independientemente del partido que esté en el poder. Estas

ONG también pueden mantener una autonomía considerable respecto del Gobierno en el poder en cada momento.

Estructuras sociales, culturales y religiosas

La clase de ONG que representa a una estructura social importante del país tiene una característica similar pero no idéntica al grupo anterior. Por ejemplo, las cuatro ONG cofinanciadoras holandesas representan a los *verzuiling* (divisiones confesionales) de la sociedad holandesa. Muchas facetas de la vida civil y política holandesa se dividen entre protestantes, católicos y seculares. Éste es el caso de las escuelas, los sindicatos, la televisión y las emisoras de radio. La consecuente división de los partidos políticos permite una afinidad natural entre los partidos y las cuatro ONG cofinanciadoras: CEBEMO7 (católica), ICCO (protestante), NOVIB (secular) e HIVOS (humanista). Estas ONG suelen disfrutar del mismo grado de autonomía y de seguridad a la hora de obtener financiación que las afiliaciones políticas señaladas en el punto anterior.

Interés en la promoción de valores (nacionales)

Muchas de las sociedades occidentales, si no todas, están interesadas en promover los valores básicos que les han permitido superar la pobreza masiva y evolucionar como democracias representativas. Por lo tanto, se fundan ONG para fomentar estos valores –que, a grandes rasgos, se traducen en mejorar el bienestar humano– en todo el mundo, persiguiendo intereses específicos como los derechos humanos, la justicia y el imperio de la ley. Algunos ejemplos son OXFAM, varias agencias de apadrinamiento de niños, Amnistía Internacional, *Africa Watch*, *Asia Watch* y la *Anti-Slavery Society*. Además, todas las ONG del Norte tienden a reflejar los valores del (segmento de) la sociedad de la que han surgido y se espera que los expresen y los fomenten.

Identificación ideológica

Algunas ONG del Norte tienen sus raíces en un imperativo ideológico particular, que suele proceder de un análisis social específico. Ejemplos de ello son los grupos creados para apoyar el experimento *Ujamaa* en Tanzania o para expresar solidaridad con la lucha por la independencia en Zimbabue y Mozambique; y los grupos de acción que luchaban contra el *apartheid* boicoteando los productos sudafricanos.

Problemas

Las ONG pueden surgir para hacer frente a problemas específicos del Norte pero luego desarrollan un interés por el mismo problema en el Sur. Ejemplos de ello son las ONG que se ocupan de la contaminación y la protección medioambiental, las mujeres y el género, el aborto y el acceso a la información. Los problemas que conducen a la creación de una ONG del Norte también pueden provenir del Sur. Las recientes crisis de hambre y de sequía en el Sur y las hambrunas en la región del Sahel africano han dado lugar a la aparición de un cierto número de nuevas ONG del Norte. *Band Aid/ Live Aid* se formó para ayudar a aliviar las consecuencias de la hambruna en Etiopía. El *Hunger Project* en los EE.UU. se creó para dar

a conocer la cuestión de la agricultura y la seguridad alimentaria en África. Obviamente, los medios de comunicación pueden desempeñar un papel muy importante a la hora de determinar lo que constituye un «problema» del Sur, prestándose así a la manipulación de grupos que desean sacar provecho de la difícil situación de otros.

Identificación personal y similitudes institucionales

En ocasiones, se forman ONG del Norte porque ciertos individuos del Norte se identifican personalmente con un grupo o una situación específica del Sur, o con instituciones intrínsecamente similares. Un ejemplo de ello es la «adopción» o el hermanamiento entre una escuela del Sur y una del Norte por el hecho de que un expatriado haya trabajado en ambas. Algunas ONG del Norte se crean con el fin de participar en el desarrollo del Tercer Mundo porque tienen un socio institucional en el Sur. Las ONG religiosas –cristianas e islámicas– se crean en base a sus evidentes relaciones (históricas) con grupos religiosos del Sur. Los *Boy Scouts* y las *Girl Guides*, los sindicatos, los *Rotary Clubs* y los cuerpos profesionales también pueden convertirse en socios en el campo del desarrollo, aunque no funden una organización especial para ello. El «hermanamiento» de ciudades del Sur y del Norte es otro tipo de iniciativa de ONG que surge de la identificación y la similitud institucional.

El mercado

Las ONG también pueden surgir como respuesta a una creciente disponibilidad de recursos y capacidad para ejercer presión política. Sin duda, éste es el caso en Norteamérica. Dado que dos conjuntos de dinámicas interrelacionadas estimularon el crecimiento de las ONG durante los años ochenta, es difícil distinguir entre causa y efecto. En la última década, los partidos en el poder en occidente han adoptado políticas de privatización con el objetivo de reducir el papel del Gobierno en la economía y en la vida pública. Sin embargo, las ONG hace tiempo que ejercen presión política para intentar reforzar el apoyo gubernamental hacia su sector, argumentando que están en una mejor posición para promover el desarrollo sostenible de los pobres. La confluencia actual entre la ideología política y la presión de las ONG ha incrementado drásticamente los recursos a disposición de las ONG. La creciente disponibilidad de ayuda oficial ha provocado un incremento repentino en el registro de nuevas ONG y ha aumentado su dependencia de la misma. Por consiguiente, muchas ONG son producto del espacio y de los recursos que recientemente se han puesto a su disposición. Esta situación produce un tipo de ONG que puede describirse como receptiva u oportunista, dependiendo del punto de vista.

Bases de apoyo

Una de las preguntas más difíciles de responder para las ONG del Norte (y del Sur) es: ¿a qué base de apoyo de la sociedad deben su legitimidad? ¿Bajo qué mandato tiene derecho a erigirse una ONG de desarrollo? Las respuestas a estas preguntas a veces son evidentes, pero con frecuencia no lo son, y esto deja un vacío que se presta al abuso. Las ONG creadas en respuesta a un mayor acceso a la financiación oficial rara vez tienen una base de apoyo. De hecho, son propiedad de individuos y optan por el estatus legal de organización sin ánimo de lucro para poder acceder más fácilmente a la financiación. Es difícil prever lo que puede suponer una asociación con estas ONG más allá del interés mutuo por acceder al dinero,

El análisis de los orígenes de una ONG debería aclarar el tema de la base de apoyo pero, con demasiada frecuencia, resulta un cuestionamiento de las motivaciones personales de los fundadores y del personal de la ONG. El problema de como las ONG del Norte obtienen la legitimidad de su existencia de los pobres en el Tercer Mundo, que con frecuencia son su razón de ser, es complicado pero cada vez más relevante. Dicho sucintamente, cuanto más definida sean las bases de apoyo de una ONG –en cuanto a tener un público del Norte identificable y su financiación– más elevada tenderá a ser su legitimidad, ya que su mandato estará vinculado al apoyo del público en general y de su responsabilidad ante el mismo.

Propósito

Todas las ONG que participan en el desarrollo y socorro del Tercer Mundo seguramente han declarado públicamente que su propósito general es mejorar las vidas y las situaciones de las poblaciones (más pobres) del Tercer Mundo. Algunas ONG pasan a definirse a sí mismas precisando lo siguiente:

- Un conjunto particular de beneficiarios a los que se dirigen sus esfuerzos: personas discapacitadas, los más pobres de los pobres, las mujeres, los niños, las madres solteras, las adolescentes embarazadas, los grupos religiosos, los sindicalistas, las cooperativas, los refugiados, los marginados, los empresarios, etc.;
- Un(os) problema(s) particular(es) que quieren resolver: la falta de equidad a escala global y local; el acceso al agua, la sanidad, la educación, la planificación familiar, los créditos, la agricultura sostenible, la tecnología adecuada, la degradación medioambiental; la comunicación, el análisis de políticas, etc.

Método

Los métodos que emplean las ONG del Norte para conseguir sus propósitos pueden ser:

- *Directos*, si ellas mismas llevan a cabo actividades de desarrollo en el Sur (por ejemplo, PLAN, CARE y *ActionAid*); o
- *Indirectos*: si llevan a cabo actividades de desarrollo en el Sur asistiendo a organizaciones locales ya existentes (por ejemplo, NOVIB, ICCO, *Christian Aid*, OXFAM, *World Education*); a través de actividades de educación para el desarrollo en el Norte, presión política y estudios analíticos (por ejemplo, el *World Development Movement* en Gran Bretaña y el *Development Group for Alternative Policies (D-GAP)* en los EE.UU.).

Frecuentemente, las ONG del Norte emplean más de uno de estos métodos. Las ONG que recaudan fondos del público casi siempre se valen de la educación para el desarrollo como una de sus herramientas de captación de fondos. Otras, que operan directamente en el Sur, pueden utilizar la experiencia y la información que obtienen para captar fondos del público y para presionar al Gobierno. En otras palabras, a fin de conseguir su(s) objetivo(s), las ONG del Norte suelen adoptar una serie de métodos que (en el mejor de los casos) se refuerzan mutuamente.

Identificando la combinación de factores

Es aconsejable que cualquier ONG del Sur que se plantee aceptar la ayuda de una ONG del Norte, existan o no perspectivas de asociación, elabore un perfil organizativo de su contraparte. Esto supone determinar dos cosas: en primer lugar, los orígenes, la historia y la circunscripción de la ONG del Norte (se podría hacer guiándose por los puntos anteriores); en segundo lugar, la ONG del Sur debe establecer exactamente de dónde provienen los recursos de las ONG del Norte y bajo qué condiciones. Esta información es necesaria para dar cualquier paso en la negociación de una asociación. Partiendo de estos conocimientos, a medida que avanzan las negociaciones, deberían tenerse en cuenta las ideas que se presentan en los siguientes apartados del artículo.

La negociación de asociaciones con ONG del Norte

Durante los últimos cinco o diez años, en la búsqueda de asociaciones entre ONG se ha podido comprobar que este proceso puede acarrear muchas dificultades. Es muy probable que estos problemas aumenten en los años noventa a medida que el sector de las ONG siga expandiéndose y que su papel con respecto al Estado sea más claro y más rebatido. Pero igual de importante es la manera en la que se busquen, negocien y creen las asociaciones ya que esto afectará a la naturaleza de las ONG del Sur en su ámbito de desarrollo. Por lo tanto, es de crucial importancia que las ONG del Sur comprendan los motivos por los cuales las ONG del Norte deciden crear asociaciones y las cuestiones clave que surgen en una negociación. A continuación, se presentan algunas de ellas.

Socios naturales: lógica, territorio y mantenimiento de la identidad

Si uno desea analizar el comportamiento de algunas de las ONG del Norte, es muy importante entender el concepto de *socio natural*. Este concepto intenta reflejar la tendencia de las ONG del Norte a identificar a una ONG del Sur como colaboradora «ideal». Las ONG del Norte suelen ver a una ONG del Sur como socio natural si la ONG del Sur tiene orígenes, intereses, valores, beneficiarios, bases de apoyo y objetivos parecidos a los suyos. Las ONG progresistas buscan socios progresistas, las ONG especializadas por sectores buscan entes similares, etcétera. La suposición subyacente es que estos socios naturales «hablarán el mismo lenguaje» que las ONG del Norte, haciendo así que el trabajo sea más productivo y eficiente. Sin embargo, la premisa tácita es que la ONG del Sur sea un reflejo de la agencia del Norte. Rara vez se espera o se acepta lo contrario.

Los socios naturales pueden llevar a un territorialismo natural. Por ejemplo, si NOVIB (que es secular) financia los esfuerzos de desarrollo de una iglesia protestante en África, puede ofender a ICCO (*Inter-Church Coordination Committee for Development Projects**), ya que ICCO considera que las iglesias protestantes son *sus* socios naturales. Además, un tipo específico de ONG del Sur puede prestar servicios en un «territorio» que otra ONG siente que tiene «derecho» a reivindicar como propio. Esta situación es muy evidente en las divisiones geográficas y en la competencia entre iglesias protestantes. En un sentido más amplio, algunos de los argumentos utilizados para respaldar la reacción generalmente negativa de las ONG del Norte ante el interés actual de los organismos de ayuda oficial por financiar a las ONG del Sur directamente, tienen su origen en la creencia en el concepto de socios naturales, es decir, en la idea de que los Gobiernos del Norte no son los socios naturales de las ONG del Sur y que, por lo tanto, no son socios adecuados.

Una consecuencia adicional de la lógica del «socio natural» es que las ONG del Norte con culturas y valores similares pueden acabar financiando a la misma ONG (de manera competitiva). Por ejemplo, en Zimbabue es habitual encontrarse con que OXFAM (GB), OXFAM (Canadá), NOVIB e HIVOS de Holanda, el *Canadian University Service Overseas* (CUSO), *British War on Want* y FOS de Bélgica estén apoyando a la misma ONG del Sur, sobre todo cuando en un país existe un número limitado de ONG «adecuadas».

La colaboración con socios naturales ayuda a confirmar la identidad de las ONG del Norte a través de un proceso de reafirmación de ideas afines. Los socios naturales contribuyen a justificar la presencia y las actividades de la ONG. Si una ONG del Norte puede demostrar que hay organizaciones del Sur similares, esto supone que la organización tiene legitimidad más allá de sus propios orígenes. La existencia de socios naturales fortalece la lógica y la legitimidad de la participación de las ONG del Norte en el desarrollo.

Una clara ventaja del concepto del «socio natural» es que puede ser una manera de mejorar el entendimiento mutuo. Esto se consigue si cada ONG hace una descripción de como considera que es su socio ideal y explica por qué. El análisis de este tipo de descripciones podría ayudar a dilucidar los factores que han contribuido a los orígenes y los valores de ambas ONG –una condición necesaria para una asociación–. En la década de los noventa, la identificación de socios naturales sigue siendo una herramienta importante y parte de la agenda de las asociaciones de ONG.

No todas las relaciones son asociaciones

La asociación es un tipo de relación. El rasgo distintivo de una asociación es que supone compartir, con un sentido de mutualidad y de igualdad entre las partes. En una asociación, los dos lados de la ecuación tienen el mismo valor –aunque no necesariamente el mismo contenido. ¿Cómo pueden crearse asociaciones a partir de relaciones en las que las partes implicadas tienen orígenes, contextos y recursos tan diferentes?

No hay una medicina o un tratamiento que se pueda recetar para convertir una relación en una asociación. Sin embargo, la experiencia anterior sugiere que tienen que cumplirse ciertas condiciones antes de que las ONG del Norte y del Sur puedan decir, sinceramente, que su relación ha sufrido un cambio cualitativo y se ha convertido en una asociación. Junto con otras mencionadas anteriormente, deben cumplirse las siguientes condiciones.

Un «producto» de mutuo acuerdo

En una asociación Sur-Norte, los elementos en cada lado de la balanza no son idénticos y, por lo tanto, es muy importante que sus valores individuales se calibren y evalúen correctamente. Por ejemplo, ¿qué peso tienen los contactos de base de las ONG del Sur comparado con las tecnologías y la información que ofrecen las ONG del Norte? La única manera de responder a ésta y a otras preguntas de modo que se cree un equilibrio y exista un sentido de igualdad en las relaciones es acordar mutuamente cuál va a ser el «producto» de los esfuerzos conjuntos. Por ejemplo, si una ONG que trabaja para mejorar la disponibilidad de agua ve el producto del desarrollo del agua como un incremento, mensurable estadísticamente, del acceso de la población a mejores fuentes de agua, mientras que la otra lo ve como un incremento de la

capacidad de la comunidad para gestionar sus recursos, tal vez no se pueda encontrar un terreno común sobre el cual acordar el valor de lo que cada uno aporta a la relación.

Cuanto más sabemos sobre el desarrollo, más entendemos que es tanto un conjunto de resultados –impactos que mejoran las vidas de las personas– como un conjunto de procesos a través de los cuales la gente consigue esos resultados de maneras adecuadas y sostenibles. Es necesario que las dos partes tengan una comprensión profunda de lo que supone el desarrollo y que estén de acuerdo. En otras palabras, el diálogo entre ONG debe ir más allá de los proyectos y convertirse en un intercambio fundamental sobre las causas de la pobreza y el carácter de su erradicación⁸.

También es necesario que se hable del desarrollo de las mismas ONG del Sur. Puesto que ahora la sociedad entiende que el desarrollo requiere la presencia de ONG del Sur fuertes y competentes, debemos ponernos de acuerdo sobre lo que esto significa y como lograrlo. Con demasiada frecuencia, los orígenes, los entornos y los intereses institucionales de las ONG las condicionan a tener ideas diferentes sobre los productos del desarrollo y el camino a seguir para alcanzarlo. Deben expresarse las diferencias y se debe encontrar un terreno común ya que, sólo entonces, se podrá determinar de un modo adecuado el valor de lo que cada uno puede ofrecer.

Confianza

Otro requisito para una asociación es que haya confianza entre las partes. Alcanzar un grado suficiente de confianza lleva tiempo y requiere una gran transparencia entre las organizaciones. Suele haber transparencia si las ONG tienen un conocimiento mutuo de sus orígenes, su circunscripción, sus métodos para obtener legitimidad, los sistemas que emplean para rendir cuentas, las maneras en las que se reparte el poder en la organización y los métodos que utilizan para tomar decisiones. También es necesario un acuerdo sobre como se discuten y se deciden las condiciones que, si son aceptadas por una de las partes, pueden afectar a la otra parte (por ejemplo, a la hora de recibir dinero del Gobierno). Además, se tiene que acordar qué imagen de su socio proyectará cada parte en su propio entorno, a través de la captación de fondos, la redacción de informes, etc. En último lugar, cada organización debe hacer una evaluación realista y honesta de los puntos fuertes y débiles de la otra.

El elemento olvidado: la legitimidad del desarrollo

La cuestión de la legitimidad recibe cada vez más atención debido a la rápida expansión de las ONG y al volumen creciente de fondos públicos con el que trabajan. La legitimidad también es un componente crucial a la hora de convertir las relaciones entre ONG en asociaciones. El hecho de disponer de técnicas y de recursos que puede transferir al Sur no legitima, por sí solo, la existencia de una ONG de desarrollo del Norte. Y es aquí donde las ONG del Sur cuentan con una pesa especial a colocar sobre la balanza de la asociación, ya que legitiman la actuación de las ONG del Norte que las apoyan. En otras palabras, una aportación exclusiva de las ONG del Sur a la balanza de la asociación es dar legitimidad a las ONG de desarrollo del Norte.

La verdadera legitimidad de las ONG de desarrollo, del Sur y del Norte, sólo puede provenir de lo que consiguen al relacionarse con los que se benefician de su existencia y de sus

esfuerzos: los pobres. Las ONG del Sur pueden obtener esta legitimidad directamente en el Tercer Mundo; la mayor parte de las ONG del Norte que no actúan directamente en el Tercer Mundo sólo la pueden obtener a través de sus socios. Esto obliga a las ONG del Sur a ser legítimas. El hecho de reconocer este factor proporciona la base para la dependencia mutua que debería caracterizar a una verdadera asociación. Esta visión implica un necesario cambio cualitativo en el modelo de relación actual, en el que se trata a las ONG del Sur como una parte dependiente de un sistema que hace llegar el desarrollo por medio de recursos y conocimientos del Norte.

La cuestión de la legitimidad de las ONG, del Norte y del Sur, se planteará cada vez más en los años venideros a medida que aumente su número, a medida que se lleven a cabo más estudios sobre su actuación, a medida que se desarrollen relaciones más diversas entre ONG y otros tipos de organización y a medida que los recursos empleados por las ONG sean cada vez más «oficiales». Las ONG de desarrollo deben ser conscientes de que sus orígenes y sus intenciones cada vez se analizarán y discutirán más. Tendrán que responder a preguntas perspicaces y no les bastarán las declaraciones de motivación y compromiso personal.

La asociación como proyección

La búsqueda de asociaciones naturales descrita anteriormente puede ir demasiado lejos. No es raro ver como las ONG del Norte «proyectan» o imponen a sus socios la imagen que ellas quieren ver. Se suele hacer a través de la selección inicial de socios, pidiendo estilos o tipos específicos de liderazgo y de gestión, imponiendo prioridades y métodos, estableciendo condiciones a los fondos, exigiendo informes en formato individualizado, etcétera. Esta imagen con frecuencia refleja la visión idealizada que la ONG del Norte tiene de sí misma. ¿Cuántas veces quieren las ONG del Norte que sus socios sean autosuficientes, democráticos, de confianza, eficientes, progresistas, equilibrados en materia de género y todo lo que forma parte de la imagen propia que la ONG del Norte no puede alcanzar? Si uno analizara las estructuras de género, la democracia interna o la eficiencia de una ONG del Norte, pocas veces se encontraría con un panorama mejor del que presentan las organizaciones a las que apoyan. Por ejemplo, en el caso del *Kenya Freedom From Hunger Council** (KFFHC) un donante (de un grupo de cuatro) se frustró tanto ante la incapacidad del Consejo para reflejar su propia imagen, ya que no hacía las cosas exactamente como él quería (los cuatro donantes no podían alcanzar un compromiso conjunto), que recurrió a *llevar a cabo sus propios proyectos* dentro de la KFFHC, gestionados por su propio personal y utilizando sus propios formatos de informe –y aún así ¡el donante sigue refiriéndose a la relación como una asociación!

Las ONG del Sur suelen ser conscientes de la tendencia de las ONG del Norte a proyectarse en el socio. Tienen que protegerse de ello asegurándose de que su posición para negociar esté basada en una identidad sólida. Puesto que, sin un sentido claro de sí mismas, es probable que las ONG del Sur reflejen a las del Norte por defecto.

Espejos de un solo sentido

Las negociaciones de asociaciones, sin duda, han puesto de relieve la confusión y la desconfianza que pueden surgir cuando una ONG del Norte donante no indica de dónde proceden sus fondos. La Organización de Asociaciones Rurales para el Progreso en Zimbabue (ORAP*) inició la creación de un consorcio de sus donantes a largo plazo para

superar los problemas derivados de la financiación de proyectos diversos con el apoyo de fuentes múltiples. La interacción puso de manifiesto que, mientras que cada donante presentaba una imagen individual diferente en su relación con la ORAP, con fuertes tonos solidarios y de identificación, en materia de presentación de informes, sus requisitos eran estrictos y muy similares. ¿Por qué? Porque las fuentes de financiación de muchos donantes eran Gobiernos que suelen tener unos estándares uniformes y rigurosos que se aplican a escala mundial, independientemente del receptor. Era difícil satisfacer las necesidades de la ORAP. La comunicación, en un sentido –hacia la ORAP– expresaba solidaridad, mientras que en el otro sentido –los requisitos de la ORAP– revelaba desconfianza. La falta de transparencia de las fuentes de financiación desembocó en una relación que se puede tipificar como relación de espejo de un solo sentido. Por lo tanto, las ONG del Norte deben ser abiertas respecto a las condiciones que han aceptado en nombre de aquellos a los que apoyan.

Los límites de la asociación

La búsqueda de asociaciones de ONG tuvo un inicio ambicioso y confuso en los años ochenta ya que el concepto se interpretaba simultáneamente (a) como una declaración ideológica que demostraba la solidez del compromiso de las ONG del Norte con la solidaridad y con la causa del desarrollo y (b) como un conjunto de nuevos mecanismos de colaboración y nuevas prácticas de financiación. Los múltiples intentos que se han llevado a cabo a lo largo de los últimos diez años para dar una orientación innovadora a las relaciones, como la financiación de programas, la delegación de responsabilidades a los socios, las «plataformas» locales de socios, los consorcios a la inversa y la descentralización organizativa, pueden verse de dos maneras: como posicionamiento ideológico en el eje progresista-conservador de las ONG o como intento práctico por cambiar las expresiones de poder dentro de una relación sustancialmente desequilibrada. Por lo tanto, no es sorprendente que la asociación con frecuencia se haya idealizado y que los esfuerzos por construirla hayan sido de carácter competitivo.

Lo que demuestra la experiencia es que, en primer lugar, la asociación puede tener dos niveles diferentes: asociaciones entre individuos que trabajan en ONG del Norte y del Sur y asociaciones entre ONG como instituciones. Mientras que los individuos pueden adoptar un comportamiento asociativo, el problema con el que se encuentran las ONG del Norte a la hora de crear asociaciones institucionales es que deben ser capaces de adaptarse a multiplicidad de ONG del Sur, y esto es difícil de conseguir a nivel organizativo. El desequilibrio en las relaciones entre financiadores y receptores hace que sean las ONG del Sur las que tengan que adaptarse. Por consiguiente, la gestión de varios socios se convierte en un importante dolor de cabeza para muchas de ellas, un problema que, en realidad, la asociación debería ayudar a rectificar. En segundo lugar, la asociación no es una manta que cubre todos los aspectos de una relación, ya que las asociaciones exitosas frecuentemente dependen de los valores y las actitudes prevalecientes, además de los temas tratados y de las personas implicadas⁹. En tercer lugar, es necesario distinguir continuamente entre responsabilidad y autoridad. En una asociación, las responsabilidades se pueden compartir; la autoridad, casi nunca. Si esto no queda claro desde el principio, ambas partes pueden tener falsas expectativas.

Es posible que en los años noventa se reduzca la flexibilidad de las ONG del Norte, a medida que aumente su dependencia de la ayuda oficial como fuente de sus fondos. Esto sugiere que, desde el principio, cada parte debería definir precisamente (a) para qué quiere entrar en una

asociación y (b) qué tipo de adaptación organizativa es posible y puede ofrecer, y qué temas no son negociables. Por ejemplo, se podrían crear asociaciones para compartir información y estrategias de acción en el Sur y unir las al trabajo de incidencia política en el Norte, como se ha hecho con éxito en temas medioambientales sin financiación alguna; o se podría llegar a acuerdos para que el desarrollo de los recursos humanos y las oportunidades de formación se correspondieran en ambas ONG. Se podría hacer que coincidieran los ciclos de planificación; o se podría acordar un sistema de financiación renovable con el fin de reducir los problemas de liquidez relacionados con la gestión; o se podría llegar a un acuerdo para programar las visitas durante períodos específicos del año. En resumen, la creación de asociaciones en los años noventa debería ser más específica, precisa y pragmática de lo que ha sido el enfoque amplio y excesivamente ideológico que ha caracterizado la construcción de relaciones entre ONG en el pasado.

Resumen

Este artículo ha ofrecido referencias para las ONG del Norte y del Sur que deseen mejorar sus negociaciones de asociación. Ha destacado la necesidad de apertura y de transparencia mutua, tratando de proporcionar información y categorías a las ONG del Sur que les permitan entender mejor a sus socios del Norte. Se ha sugerido que la creación de asociaciones mejorará si (a) se prepara un perfil del socio en función de su origen, afiliaciones, circunscripción y propósito; (b) se describe al socio natural; (c) se determinan las fuentes de financiación originales; (d) se da a conocer el posicionamiento de la organización en cuanto a los procesos y productos del desarrollo; (e) se aclara la cuestión de la legitimidad; (f) se evitan la proyección y los espejos de un solo sentido y (g) se especifican las áreas en las que se busca la asociación y en las que ésta es posible. Ningún método puede garantizar la creación de una asociación eficaz pero, dado que todo lo anterior se ha obtenido a partir de la experiencia adquirida, este enfoque podría contribuir al progreso en los años venideros.

Las ONG en el tercer sector

Las ONG cada vez se consideran más un tipo de institución en el «tercer sector» de la sociedad. Las organizaciones en este sector se diferencian de los Gobiernos y de las empresas comerciales porque sus propósitos están guiados por valores, mientras que los objetivos principales de los Gobiernos son controlar y regular y el objetivo de las empresas es producir beneficios para sus propietarios. A medida que nos acercamos al siglo XXI, se está haciendo un llamamiento a las ONG para que adopten un papel más importante en el desarrollo global. Los Gobiernos se consideran ineficaces y (con frecuencia) corruptos, y las empresas comerciales demasiado interesadas y preocupadas por los beneficios a corto plazo como para dar esperanzas de una vida sostenible a la población mundial. El éxito a la hora de asumir este reto dependerá de la emergencia de un tercer sector sólido dentro de la sociedad. El poder de las ONG en este sector –guiado por valores– dependerá, en gran medida, de su habilidad a la hora de formar coaliciones que atraviesen fronteras étnicas, espirituales, geográficas y de clase.

Las asociaciones de ONG son un vínculo dentro de un sistema de afiliaciones cívicas que debe forjarse con urgencia durante esta década para incrementar nuestra esperanza por conseguir un desarrollo más sostenible y equitativo en el siglo que viene. El hecho de considerar a las asociaciones como parte de una estrategia más amplia para desarrollar el sector de la sociedad guiado por valores podría ayudar a persuadir a las ONG a que moderen

su egoísmo en las negociaciones, a fin de lograr una reestructuración de la sociedad, esencial para el bien común.

Notas

1 El término «ONG de desarrollo» normalmente incluye organizaciones de base social como los grupos comunitarios y las asociaciones comunitarias de desarrollo, creadas para apoyar el desarrollo de los pobres en los países del Tercer Mundo. Sin embargo, este artículo se refiere únicamente a las ONG sin base social.

2 El «Norte» está integrado por los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); la «ayuda oficial» es la financiación que los Gobiernos miembro asignan al desarrollo. El «Sur» se refiere a los países que reciben ayuda oficial.

3 Estos datos se han calculado a partir de las siguientes fuentes: Lissner, *The Politics of Altruism: A Study of the Political Behaviour of Voluntary Agencies*, Ginebra, Lutheran World Federation, 1977; Bolling, L. y Smith, C., *Private Foreign Aid*, Boulder, Westview Press, 1982; OCDE: *Voluntary Aid in Development: The Role of Non-Governmental Organisations*, Paris, 1988; Stevens, C. y van Therman, C., *Pressure Groups, Policies and Development*, Londres, Hodder and Stoughton, 1985; InterAction, *Diversity in Development*, Washington; Brodhead, T. y Herbert-Copley, B., *Bridges of Hope?*, Ottawa, The North-South Institute, 1988; Canadian Council for International Development, «Mind If I Cut In?», Ottawa, mimeo, 1988; OCDE, *Directory of Non-Governmental Development Organisations in OECD Member Countries*, Paris, 1990; JANIC, *Directory of Non-Governmental Organisations in Japan: NGOs Active in International Cooperation*, Tokio, Japan Center for International Cooperation, 1990.

4 Las mismas fuentes de la nota (3).

5 En relación a los valores equivalentes a 1987, la cantidad en 1977-79 es de 2.870 millones de dólares estadounidenses, comparado con 3.940 millones de dólares en 1988 –un incremento real del 40%.

6 Chambers, R., *The State and Rural Development: Ideologies and an Agenda for the 1990s*, Discussion Paper, No.269, Institute of Development Studies, University of Sussex.

7 Ahora llamado BILANCE.

8 La elección de procesos y productos del desarrollo debería partir de un análisis y de una teoría sobre la pobreza. Pero como señala Tim Brodhead, presidente del Consejo Canadiense para la Cooperación Institucional (*Canadian Council for International Cooperation*), muchas ONG de desarrollo en América del Norte no tienen una teoría acerca del (sub)desarrollo que respalde o dé contenido a sus acciones. Considera que la articulación de una teoría del desarrollo es indispensable para la legitimidad de cualquier ONG que trabaje en este campo (comunicación personal).

9 Este apartado se basa en conversaciones con Sithembiso Nyone de ORAP, Zimbabue.

Alan Fowler ha trabajado en el mundo de las ONG, durante unos veinte años, como gestor, consultor, donante, escritor e investigador y ha sido Visiting Fellow del Banco Mundial y de la Society for Participatory Research* en Asia. En 1991 fue cofundador del International NGO Training and Research Centre** (INTRAC). Actualmente es un consultor independiente afincado en Etiopía.

Este artículo se publicó por primera vez en Development in Practice, vol. 1, núm. 1, 1991.

