

## **EL IMPACTO DE LAS ONGD EN LOS PAÍSES DEL SUR**

**Francisco Montalbán. Subdirector General Jefe de la Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica**

*Ponencia transcrita*

El tema de la intervención que he preparado es el Impacto de los proyectos de las ONG en los países del Sur. Y utilizando tal vez como excusa la referencia a la eficacia, al impacto, a la contribución a los procesos de desarrollo de los proyectos financiados por las ONG en los países en vías de desarrollo, me gustaría hacer una consideración más global, más genérica, acerca del papel de la cooperación en general y de las ONG en particular en los procesos políticos y de desarrollo de los múltiples países que en el Sur luchan por salir de la situación de pobreza, de miseria y de subdesarrollo en general.

Antes de empezar esta presentación general y abierta, y con el ánimo de levantar comentarios críticos y opiniones, quiero iniciar exponiendo brevemente cuál es mi postura sobre el tema del que voy a tratar, con el ánimo también de que se interprete lo que voy a decir, y algunas expresiones que precisamente están presentadas con ánimo crítico se entiendan dentro de un contexto global, de consideración de la cooperación como un factor necesario, imprescindible, positivo, en los procesos de desarrollo.

Creo que hay una cierta proliferación de posturas muy cínicas o muy escépticas respecto al punto de vista de la cooperación, así, la cooperación en general ayuda a entorpecer los procesos de desarrollo. Yo creo que la cooperación guiada por un debate ético, por un impulso solidario, no debe esconder el hecho de la complejidad de la labor a la que hace frente y, por tanto, creo que es necesario, a la hora de considerar el papel en general de la cooperación y muy especialmente el papel de las ONG, de una forma crítica, llevando la crítica hasta aquel punto que nos parezca adecuado.

Creo que están apareciendo libros teóricos y documentos políticos de gran relevancia y me gustaría hacer referencia, aunque sea brevemente, a los planteamientos del Libro Blanco británico sobre la cooperación. Libro Blanco lanzado por el gobierno laborista y con cuyas ideas, con cuyos criterios, básicamente coincido, en el sentido de plantear la labor de cooperación como una labor compleja pero al mismo tiempo como una labor en la que el papel de los Estados, de las sociedades, de los países del Norte, puede representar un papel esencial.

El Libro Blanco británico está fundado sobre una doble idea, solidaridad por un lado, pero también la idea de interés mutuo, interdependencia. Dice la Secretaria británica de Desarrollo, Claire Short, precisamente en el prólogo al Libro Blanco británico, que “en la lucha por conseguir el desarrollo sostenible de este planeta podemos triunfar. Los logros globales del desarrollo en recientes décadas han sido notables. La gente vive más, menos mujeres mueren en los partos y menos niños mueren por enfermedades que se pueden prevenir. Pero el número de personas en estado de pobreza continúa creciendo. Todos tenemos una obligación

moral de extender la mano a los pobres y necesitados, pero debemos también, en beneficio de nuestros hijos y nietos, hacer frente a estos problemas como una cuestión urgente". Creo que es una toma de postura razonable y que, además, lejos de alejar de la cooperación a entornos sociales los suma a este esfuerzo que, desde luego eso no lo duda nadie, es inmenso.

En mis palabras voy a intentar, junto a esta idea de la complejidad, algunas vías, al menos las vías que desde la cooperación española estamos intentando poner en marcha, y quiero introducir también en toda su complejidad el elemento político, ideológico, a la hora de juzgar el papel de la cooperación y el papel, más en concreto, de las Organizaciones No Gubernamentales en procesos de desarrollo autóctonos.

He dividido la intervención en cinco partes. En primer lugar quiero presentar unas grandes líneas sobre la política de cooperación. En segundo lugar, un cuadro global de cuál puede ser un esquema ideal de cooperación que incremente la eficacia, el impacto y la utilidad de los proyectos. En tercer lugar quiero integrar el papel de las ONG, al menos con una referencia a las grandes cifras dentro del papel global de la ayuda oficial al desarrollo española. En cuarto lugar voy a hacer referencia a algunos problemas de eficacia, sin ánimo exhaustivo, simplemente una presentación de alguno de los problemas, de los inconvenientes, que la cooperación está encontrando. Y me gustaría finalizar, sin llegar a conclusiones porque creo que más bien y probablemente en el debate podamos ir avanzando en algunas, yo no quiero llegar a conclusiones más allá de lo que es mi opinión personal sobre el tema. Hay algunas referencias específicas de autores, de escritores, de intelectuales de países receptores de la cooperación, que yo creo que es el criterio que siempre debemos mantener en la cabeza, cuál es el punto de vista, la opinión de los Estados receptores, de las poblaciones beneficiarias, respecto a la cooperación.

Unas breves consideraciones, en primer lugar, sobre la política de cooperación en este entorno cambiante internacional, de nuevas alianzas, de nuevas líneas sobre todo de cooperación y conflicto entre los países y entre las sociedades.

Creo que todos los países se van adaptando progresivamente a nuevos retos en un marco, se ha repetido mil veces, de progresiva globalización. Una globalización que puede incluirse como una consideración valorativa -es buena o es mala- pero que indudablemente es un factor al que se enfrenta cualquiera que observe, que considere la evolución de los acontecimientos en este mundo complejo que va surgiendo tras la caída del sistema socialista, del Muro de Berlín, del esquema de bloques.

Creo que se están formando unas nuevas líneas de interés mutuo entre países y entre sociedades, y estas líneas de relación entre sociedades, entre nuevos actores, se van integrando en un esquema teórico también muy innovador acerca de cuáles pueden ser, cuáles deben ser, las pautas de la lucha contra el subdesarrollo económico y social y cuáles deben ser las políticas idóneas para vencerlo.

Indudablemente los debates que dominan actualmente este entorno teórico del subdesarrollo se centran en el papel de las políticas neoliberales de ajuste, el papel del Estado y los procesos de democratización y transición, el respeto a los derechos humanos, el derecho de intervención humanitaria... La identificación, en definitiva, de la senda óptima hacia el desarrollo no es sencilla. Por un lado están estas consideraciones teóricas, consideraciones también técnicas, acerca de la identificación adecuada de los obstáculos estratégicos al desarrollo, pero también surgen a menudo posturas ideológicas que matizan todas las anteriores y que introducen

mayor complejidad en todo el análisis del proceso. En definitiva, se está intentando averiguar porqué y cómo países concretos consiguen encauzar sus sistemas económicos hacia el crecimiento sostenido y equitativo y cómo ese crecimiento de las economías se va plasmando, se va convirtiendo, a medio plazo, en una mejora generalizada del nivel de vida de la población.

Nos encontramos, por lo tanto, en un ámbito de contraste entre modelos de éxito y experimentos fracasados donde todo tipo de argumentaciones acerca de la cooperación tienen lugar. Por un lado aparece la exigencia de solidaridad como un deber ético pero, en ocasiones, siguen surgiendo consideraciones de la cooperación como intromisiones de tipo neoimperialista en esquemas autóctonos de desarrollo que deberían, se dice, ser dirigidos por las propias poblaciones y por sus gobiernos. Hay nuevos problemas de seguridad, nuevas cuestiones que van surgiendo y que determinan de forma creciente políticas exteriores de países entorno a cuestiones como el medioambiente, las migraciones y la droga, de las que tanto se habla.

Existe además una creciente presencia de nuevos actores que no participaban en la ejecución y que ahora mismo no sólo tienen un peso creciente en la ejecución de los proyectos sino que además, es necesario insistir en ello, realmente dirigen la perspectiva de la opinión pública en un entorno en el que la prensa, los grandes medios de comunicación, tienen un papel muy reforzado.

En definitiva, nos encontramos ante unos retos de gran envergadura, que precisamente las grandes crisis humanitarias recientes no han hecho sino reforzar. Hasta hace poco estas grandes crisis humanitarias en países remotos sólo eran conocidas por personas precisamente en el entorno de esos países. La llegada de los medios de comunicación prácticamente nos presenta en directo las crisis de Yugoslavia, de los Grandes Lagos, como hace pocos años fueron los enfrentamientos civiles en Centroamérica. La pregunta, en definitiva, de las poblaciones, de los electorados, de la sociedad civil, es porqué ocurren estos dramas y cómo pueden intentar evitarse estas grandes tragedias humanitarias que ocurren una y otra vez, que cada vez que ocurren toda la sociedad se hace votos para intentar que se eviten en el futuro, y que desgraciadamente siguen existiendo.

Probablemente es el único punto de acuerdo generalizado en toda la teoría sobre el desarrollo, tanto incluso entre los partidarios de la ayuda oficial al desarrollo como en voces críticas que hasta hace unos años no existían pero que ahora, en el entorno de la fatiga de la cooperación, del escepticismo acerca de la cooperación, empiezan a oírse. Tal vez el elemento central de todos estos planteamientos, el punto de vista que une a todos ellos, es la necesidad imperiosa en todas las sociedades del Sur de que existan unos recursos adicionales con los que financiar procesos autónomos de desarrollo. En definitiva, creo que es conveniente reconducir una gran cantidad de cuestiones ideológicas y teóricas a una consideración de políticas públicas. Un Estado en una situación de subdesarrollo debe intentar, a partir de las decisiones de su gobierno -consensuadas con las sociedades- de intentar poner en marcha un abanico de políticas públicas en los sectores que considere prioritarios y en aquellos sectores que, de forma muy clara, establecen el freno, el obstáculo, al desarrollo. Para poner en marcha estas políticas públicas cuentan con recursos propios, con el ahorro interno, cuentan con la capacidad de endeudamiento, cuentan con el mecanismo de intercambios comerciales y de inversiones productivas que vienen del exterior, pero probablemente todo eso no es suficiente y es aquí donde debe jugar un papel la ayuda oficial al desarrollo. Recursos suplementarios, recursos adicionales para políticas adecuadas, públicas, orientadas a resolver los problemas económicos y a mejorar el nivel de vida de las poblaciones.

Este tema, de todas maneras, tampoco es necesariamente abordado de forma unánime. No falta quien considera que la ayuda oficial al desarrollo distorsiona la asignación de recursos óptima y entorpece el diseño de desarrollo que debe ser establecido de forma autónoma por los propios Estados, del país receptor, con el papel del mercado, de la asignación por oferta y demanda de recursos, que se considere adecuado según la propia visión política o ideológica del gobierno que la dirige. Pero creo que incluso en esos casos extremos, y luego me gustaría volver sobre esta cuestión, el eventual papel de la cooperación como distorsión de una asignación de recursos óptima, incluso en esos casos siempre se considera o se insiste en que la cooperación, la ayuda oficial externa, tiene un papel que representar.

No se trata, obviamente, solamente de la cantidad sino también de la calidad, es un tema que se repite una y otra vez en los planteamientos más innovadores sobre cooperación. Hace falta un determinado volumen de flujo de recursos, pero también es necesario realizar un afinamiento muy sofisticado de cuál deben ser los ámbitos a los que esos recursos, por definición escasos, deben ir dirigidos y cómo se consigue que el impacto de los proyectos de cooperación se multiplique de la manera más ágil y más eficaz posible.

Con todo este planteamiento, creo que se va construyendo una visión de la cooperación en la que indudablemente hay un elemento ético, de solidaridad y, en definitiva, expresión del deseo de las sociedades de los países donantes de colaborar en la salida de la pobreza, de situaciones terribles de miseria, de las poblaciones de los países receptores. Pero, por todo lo que he dicho, tengo que insistir en que esta aproximación, este enfoque, debe ser un enfoque muy sofisticado, muy técnico, debe alejarse de lo que es un deber ético genérico, que por supuesto se da por sobreentendido, debe alejarse el voluntarismo y debemos introducirnos en una labor de gran complejidad y, en definitiva, de gran complejidad porque si el trabajo del desarrollo fuera un trabajo sencillo, simple, la verdad es que no abarcaría a inmensas capas de la población mundial.

Hay que huir también de la rigidez en los planteamientos, porque los mismos enfoques de teoría económica y de construcción institucional han variado mucho en estos tiempos y, en concreto antes lo mencionaba, el papel del Estado no es visto de la misma manera en el momento de las independencias africanas que en la actualidad. Todo es discutible pero lo que sí es cierto es que muchas aportaciones críticas precisamente han situado los mecanismos de acción los gobiernos en un punto de vista probablemente más ponderado de lo que era hace unos años, por eso las consideraciones teóricas y prácticas de la cooperación deben huir de un entorno de rigidez y deben aproximarse con apertura, con flexibilidad y con afán crítico a todas estas cuestiones. Y yo creo que se trata de un objetivo alcanzable. Se insiste en estos autores, en estos países que recogen el criterio de la fatiga de la ayuda que, por ejemplo si vamos al entorno africano, a la zona más dura de subdesarrollo en África, la zona del Sahel, a pesar de que algunos de estos países han recibido recursos muy cuantiosos desde la época de la independencia prácticamente no se ha conseguido en ninguno de ellos que se abandone una situación de subdesarrollo máximo, de pobreza máxima. Pero en cualquier caso, sobre estas visiones más pesimistas yo creo que se impone un criterio positivo y que debe movernos a la acción.

En definitiva, se intenta establecer cuáles son los instrumentos técnicos, teóricos, para ir poco a poco abriéndose paso en este complejo mundo de la lucha contra el subdesarrollo. Y hay buen acuerdo en identificar una serie de instrumentos, o de buenas prácticas, prácticamente de validez universal. Voy a hacer referencia a algunas de ellas, suficientemente consensuadas

dentro de los organismos internacionales que piensan sobre cooperación y en las agencias de cooperación de los principales donantes. Son unos puntos de vista, además, básicamente aceptados por aquellos gobiernos que reciben la ayuda y que saben hacer un buen uso y una buena identificación de ella.

Este esquema, por así decir, de la cooperación ideal estaría centrado en diversos elementos. En primer lugar, una buena planificación, un buen establecimiento de cuáles son las políticas a medio plazo del gobierno donante, de tal manera que puedan implicarse de forma correcta en las políticas del gobierno receptor y de esta manera se encuentre un punto de acuerdo entre ambos. En segundo lugar es necesario un proceso, y estoy hablando ahora más en concreto de cada esquema autónomo de cooperación, un esquema de coordinación, de tal manera que todas las ayudas que surgen de un mismo Estado, de los diferentes departamentos ministeriales en el caso español o de la cooperación descentralizada, de gran vigor en los últimos años, debe estar adecuadamente coordinado a efectos de que no se produzcan duplicaciones y no se cargue al Estado receptor con la necesidad de coordinación cuando el mismo Estado donante no es capaz de llevar a cabo esas políticas de coordinación. Precisamente se está cargando en ese caso sobre el Estado receptor, por definición un Estado débil institucionalmente, una responsabilidad que no es capaz de asumir el Estado donante. Es necesario, en tercer lugar, organizar unos buenos instrumentos metodológicos de gestión del ciclo de los proyectos que permita una identificación correcta de los proyectos y una consideración adecuada de diversos elementos que se encuentran en el entorno de los proyectos, como es la cuestión medioambiental, el enfoque de género, consideraciones culturales, etc. Los proyectos, además, deben ser ejecutados razonablemente, con eficiencia, con escasez de recursos, por definición intentando hacer el mejor uso de esos recursos escasos. En cuarto lugar, en este marco de buenas prácticas, los proyectos deben ser evaluados, debe analizarse la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de esas acciones de cooperación. Si no se produce una aproximación muy rigurosa a estos ámbitos será imposible saber si realmente los proyectos han cumplido con su papel y, por lo tanto, no obtendremos enseñanzas que pudieran ser útiles en futuros procesos de toma de decisiones y en la necesaria retroalimentación que cada experiencia de cooperación, que cada proyecto, debe tener sobre todos los demás proyectos en marcha.. Y esto es muy relevante no sólo respecto a las políticas del Estado donante, puesto que además está haciendo uso de recursos públicos, sino fundamentalmente en cuanto a las políticas del Estado receptor puesto que, y esto ocurre muy a menudo en países pequeños, el impacto de proyectos que nosotros aquí consideramos pequeño o mediano puede ser de grandes dimensiones en un país del Sur y por lo tanto las consideraciones sobre su eficacia pueden inspirar grandes líneas políticas. Nuevo elemento dentro de este esquema que nos lleva a considerar la eficacia de la cooperación es la necesidad, no se ha mencionado hasta ahora pero es obvio, de un incremento sostenido de recursos. Probablemente hay que vincular este incremento de recursos, esta cantidad de la cooperación, con la calidad de la cooperación. Sólo funcionando ambas acompasadamente tendrán sentido. Recursos, incremento presupuestario sin más razones, puede llevar a mayores problemas de los que resuelve. No sólo hace falta un incremento de recursos sino por supuesto una ejecución presupuestaria de los mismos ágil y rigurosa. Es necesario, además, una coherencia entre las diversas políticas que forman el marco de las relaciones internacionales. La política de cooperación es un elemento central, luego intentaré elaborar un poco esta idea, pero es un elemento central de las relaciones entre los Estados y entre las sociedades pero no es la única, indudablemente hay ámbitos de política comercial, de política agrícola, de política pesquera por supuesto, de relaciones de inversión, etc., que si no se intentan hacer coherentes con la política de cooperación probablemente lo que se vaya adelantando en un frente se pierde en los otros. Es necesaria también la

concertación entre donantes, de poco serviría que hubiera una coordinación entre todas las instituciones donantes de un determinado Estado si luego fuera imposible establecer una concertación entre todos los donantes que llegan a un país y que de nuevo, como he dicho antes, cargara sobre la responsabilidad del país receptor las necesidades de ordenar una cooperación que, además, en ocasiones llega en alubión. Y es fundamental por último, en este orden de elementos que doy probablemente sería el primero, el más relevante de todos ellos, un diálogo fluido, intenso, con los países y las poblaciones receptoras en un marco de corresponsabilidad, de codecisión, de asociación, se utiliza a menudo la palabra de partenariado, creo que es preferible usar estas palabras que implican exactamente lo que quieren decir. Es una decisión conjunta acerca de las políticas de cooperación que sin embargo debería estar liderada, en todo caso, por los gobiernos de los países receptores que son los que tienen la responsabilidad clave de identificación de políticas adecuadas.

En todo este marco de acciones de la cooperación, la cooperación gubernamental, al menos en el modelo español, la cooperación dirigida y ejecutada directamente por la Administración o por las Administraciones Públicas si unimos a la gubernamental la desarrollada por Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas, esta cooperación ha ido dejando un paso creciente a las Organizaciones No Gubernamentales, sea en los proyectos que desarrollan autónomamente utilizando sus propios recursos, o sea en base a mecanismos de cofinanciación con los que prácticamente cuentan todas las Administraciones Públicas. Por hacer referencia a las cifras del año 98, de aproximadamente doscientos dieciséis mil millones de pesetas que van dirigidos, repito, por parte de todas las Administraciones Públicas españolas a la cooperación, un altísimo porcentaje es ejecutado a través de las ONG. Por parte de los recursos de la Agencia de Cooperación son unos doce mil millones, por parte de la cooperación descentralizada podemos considerar que es alrededor de veinte mil millones, lo cual nos da que unos treinta y dos mil millones de pesetas de toda la cooperación española es canalizada a través de ONG. Esto significa un 15% de los recursos, pero si vamos al apartado de programas y proyectos, es decir si dejamos de lado otros componentes como es el apartado de créditos blandos, los microcréditos que toman vida este año por primera vez, la financiación multilateral, si dejamos a parte esos elementos, si nos vamos en concreto al apartado de programas y proyectos, que puede ser alrededor de setenta mil millones de pesetas, tenemos que es una cantidad ya mucho más relevante, el 45%, prácticamente la mitad lo que se ejecuta a través de las ONG.

Lo que quiero decir con estas cifras es que resulta ya muy difícil hacer referencia a cooperación oficial y a cooperación de ONG como dos apartados absolutamente diferenciados. Aunque dentro de las prácticas de la cooperación española, al menos de la cooperación que se desarrolla desde la Secretaría de Estado de Cooperación, se ha llegado a una cierta distribución de papeles, que podemos discutir si es la más correcta o no, se concentran los proyectos de sector social, los pequeños proyectos en los apartados presupuestarios en las líneas de cofinanciación con ONG, y los proyectos mayores, entre comillas, o más institucionales se desarrollan por la cooperación oficial. De hecho, aunque exista esta relativa distribución de papeles, el hecho auténtico es que las ONG actúan en un ámbito que muchas veces se confunde o se entremezcla con el ámbito de la cooperación oficial. También podría ser pertinente analizar si esto es bueno o no, si con esta identificación de ámbitos de trabajo las ONG y sus proyectos ganan o pierden en eficacia.

Aún considerando estos ámbitos comunes de intervención, de trabajo, creo que hay abundantes ejemplos de presencia de ONG en los que su protagonismo es especialmente clave, especialmente relevante. Y quiero hacer mención de alguno de ellos. En primer lugar en

el ámbito de la sensibilización social sobre problemas de desarrollo y sobre la pobreza en el mundo. Creo que hay una cuerdo generalizado en que este tipo de actuaciones, cuando se realizan con una buena identificación, son en general muy positivas, evidentemente son mucho más difíciles de cuantificar, es mucho más difícil utilizar instrumentos de evaluación convencionales pero creo que hay una percepción generalizada en la opinión pública de que estas campañas son positivas y movilizan a sectores de la sociedad sobre problemas de los cuales probablemente no habían oído hablar. Creo, con todo, que es necesario introducir una prevención, en estas campañas. Hay que ser precavido cuando se insiste en que la política de cooperación, el incremento de recursos, va a resolver los problemas del subdesarrollo. Creo que no es así, creo que los problemas del subdesarrollo se resuelven, como antes he presentado brevemente, a partir de políticas adecuadas por parte de los Estados receptores, con los recursos suplementarios que precisen en cada momento por parte de los Estados donantes y en un marco de relaciones internacionales más equitativo, pero probablemente es fácil caer en demagogias si se afirma que con incrementos sostenidos de recursos, incluso la mayoría de los donantes, se van a resolver los problemas del desarrollo. Como toda la labor de la cooperación, especialmente la desarrollada por las ONG, va muy vinculada al deber ético, al impulso ético, creo que hay que ser especialmente en no presentar la cuestión del desarrollo, del subdesarrollo, como un problema sencillo de resolver e inmediato. No es así y no ha sido así ni siquiera en países en los que han recibido durante muchos años una gran cantidad de recursos. Hay factores estructurales de compleja comprensión, pero que inciden en estos procesos.

En segundo lugar, junto a esta sensibilización general sobre la labor del desarrollo que representan las ONG hay algunas campañas concretas dirigidas a objetivos muy específicos y que sí han conseguido, o que sí van orientadas a objetivos muy concretos y que sí han conseguido razonable éxito. Creo que todos tenemos en la cabeza la campaña iniciada en favor de la prohibición de las minas antipersonales. Esto ha llevado a resoluciones internacionales, que yo estimo van a ser de razonable y progresivo cumplimiento en los próximos años, y a programas de cooperación bilaterales de las grandes organizaciones internacionales, muy movilizados en el ámbito del desminado, por ejemplo en África austral, me vienen a la cabeza algunos proyectos de gran impacto que intentan poco a poco ir resolviendo las terribles secuelas de procesos de guerras civiles en todos esos países. Sin duda la campaña lanzada estos días en favor de las mujeres de Afganistán es de grandísima relevancia, plantea de forma brutal en primer plano cuestiones que de otra manera pasarían ignoradas a una gran parte de la población, su objetivo desde luego es a medio plazo, pero sin duda representará una aportación fundamental en una concienciación internacional acerca de la situación de las mujeres en ése y otros países islámicos y probablemente pondrá a los gobiernos que se sienten suficientemente sólidos como para avanzar con esas políticas, les pondrán en suficientes inconvenientes y problemas y malas situaciones desde el punto de vista internacional como, esperemos, vayan poco a poco, o si no es poco a poco de forma inmediata, resolviendo esta situación lacerante para las mujeres en todos estos países. Las campañas de niños de la calle en países de América del Sur, en Brasil, en Colombia, creo que han tenido también grandísima utilidad y han movilizado a población alejada de estas causas, que se enfrenta con la necesidad de tomar partido una vez que lo conocen de manera directa, de manera inmediata.

Un ámbito muy habitual de trabajo de las ONG ha sido también la labor en emergencias, en catástrofes, en las grandes catástrofes humanitarias que, como antes decía, hemos conocido de primera mano en una gran cantidad de países, desgraciadamente, y con unas dimensiones apenas imaginadas, tal vez en momentos de mayor euforia en los que se estimaba que la

superación de la guerra fría daría un dividendo de la paz que podría servir para financiar procesos de desarrollo, se estimaba también que la ruptura de los grandes bloques ideológicos iba a dejar definitivamente alejadas las grandes conflagraciones y sin embargo lo que se ha observado es que se atomizan los escenarios de conflicto, proliferan y, en definitiva, que la guerra fría estimulaba algunos procesos de enfrentamiento pero amortiguaba, con métodos desde luego poco suscribibles, otros.

En estas emergencias, en estas grandes catástrofes, la intervención de las ONG especialmente en la labor inmediata de distribución de alimentos, de hacer frente a las situaciones terribles en los campos de refugiados, creo igualmente que puede calificarse como de muy positiva, pero no hay que olvidar que han sido algunas de estas crisis las que han desatado un proceso muy crítico con la labor de las ONG, hasta hace poco apenas existente en los medios de comunicación por ejemplo. Creo que no todas las críticas han sido justificadas, creo que la labor a la que se enfrentaban en los Grandes Lagos era de dimensiones casi apocalípticas, pero creo al mismo tiempo que la crítica en estas situaciones es pertinente, es positiva, es constructiva y ayuda a mejorar el ejercicio para la labor desgraciadamente en futuras catástrofes que todos tenemos el temor que se sigan produciendo. Pero la labor en los Grandes Lagos, la presencia incluso a veces desordenada, a veces voluntarista, de organizaciones yo creo que acabó con una etapa en la que las ONG prácticamente habían vivido ajenas a un espíritu de crítica, por parte de ellas mismas en buena medida pero también por parte de la opinión pública. En ese sentido la puesta en entredicho de alguna de las acciones y de alguna de las actividades creo que es pertinente. Repasando artículos de prensa de esos años se encuentran algunas afirmaciones terribles, algunas afirmaciones muy duras; en una hablaba por ejemplo de que las ONG habían acabado, precisamente por su afán de protagonismo, en una crisis inmanejable, habían acabado haciendo un papel casi favorable a aquello en lo que intentaban luchar, en el predominio de las milicias genocidas hutus en los campos de refugiados. Indudablemente no era sólo la responsabilidad de esas entidades, yo creo que toda la sociedad internacional intentó hacer frente con recursos no siempre escasos, a veces abundantes, pero con recursos torpes a una situación posiblemente inmanejable, y las ONG precisamente por ese protagonismo que tuvieron en la crisis sufrieron una buena parte de las críticas como consecuencia del relativo desorden y el desenfoque estratégico que supuso el mantenimiento de los campos más allá probablemente del periodo razonable. En un artículo en "El País" hablaba de las ONG como del último grito en cuestión de santidad. Son consideraciones creo que excesivamente cínicas, escépticas y que carecen del contrapeso del esfuerzo, a veces titánico, al que se enfrentan. Pero probablemente una parte de las ONG había presentado ante la sociedad el objetivo del desarrollo y de la lucha contra la pobreza y contra las catástrofes como una labor relativamente accesible y en poco tiempo. Y en definitiva, lo que se está mostrando es que ni es fácilmente accesible ni desde luego lo será en poco tiempo. Otro artículo de "El País" titulaba sus consideraciones sobre la presencia en concreto en Grandes Lagos "Las ONG: solidaridad, caridad o lavado de conciencia". Creo también que algunas de estas acusaciones son producto de un proceso de incorporación de las ONG al mundo de la acción en cooperación más reciente que en otros países y, por lo tanto, en la cual las consideraciones ideológicas de todos los frentes se mantienen de forma acrítica y no se llevan hasta sus últimas consecuencias.

Si vamos al ámbito de los programas y proyectos convencionales, entre comillas, es decir los que hacen referencia a sectores sociales básicos, educación, salud, abastecimiento de aguas o los proyectos un poco más modernos de construcción institucional, de apoyo a procesos de fortalecimiento municipal por ejemplo, en los que las ONG son muy activas, honestamente creo que en el ámbito de las ONG surgen los mismos problemas, las mismas dudas, en cuanto a su

eficacia que en el ámbito global de la ayuda oficial al desarrollo de los proyectos ejecutados directamente por las Administraciones. Hay problemas acerca de la identificación, acerca de la ejecución óptima, acerca de la viabilidad o sostenibilidad de los proyectos, acerca de la aceptación de los proyectos por parte de las poblaciones beneficiarias como proyectos idóneos y acerca, en definitiva, de si la proliferación de pequeños proyectos realmente tiene un impacto clave en procesos de desarrollo. Esta cuestión es estratégica. ¿Es preferible avanzar en un marco de pequeños proyectos cuyo impacto en pequeñas colectividades, comarcas, grupos étnicos, marginados o barriadas, se ve de forma inmediata? ¿O es preferible intentar depositar la confianza en proyectos de mayor cuantía en que se acapara una masa de recursos capaces de un impulso crítico en situaciones de subdesarrollo y considerar precisamente que esas situaciones de pobreza, lacerante en determinadas zonas, son consecuencia de un marco económico y político más amplio? En definitiva ¿es preferible intentar ir paliando las situaciones de pobreza más aisladas o ir a proyectos amplios que se inmiscuyan de forma sí mucho más clara en procesos de políticas públicas orientadas a sectores y considerar que precisamente de esas grandes políticas públicas se va a obtener el abandono de la pobreza por masas de la población? No hay respuesta al respecto más allá de lo que antes he mencionado como buenas prácticas de cooperación. Todas esas buenas prácticas deben cumplirse y luego la cooperación tendrá un mayor o menor efecto dependiendo de esas prácticas y además de un entorno global, estructural, propio e internacional.

En cuanto a la puesta en marcha de estos programas y proyectos más pequeños, para entendernos, creo que hay algunos puntos sobre los cuales vale la pena hacer algunas consideraciones. Creo que a menudo, y éste es un tema de discusión probablemente que nos podría llevar horas, las ONG tienden a concentrarse bien en ONG contrapartes bien en un entorno conocido de forma mucho más difusa como sociedad civil, y se tiende a ver a las organizaciones políticas de forma excesivamente negativa. Creo que esto deriva de una visión excesivamente estrecha de lo que es lo político, como excluyente de lo ético, de lo solidario, lo político como mucho más partidario del ejercicio inmediato del poder y más alejado de lo que pueden ser los intereses generales. Esto se nota en la elección de contrapartes, en la elección de proyectos y a veces en una consideración global sobre la ayuda oficial al desarrollo, o la ayuda al desarrollo ejecutada por las ONG como apartado de lo que se entiende en términos muy amplios como política exterior. Parece que hay unas relaciones conflictivas entre política exterior y política de cooperación y, sin embargo, yo creo que habitualmente y cuanto más pequeño es el país, o más desarticulado, o más remoto, más se nota, es muy habitual que las ONG cumplan un papel político en aquellos países, en aquellas poblaciones beneficiarias a las que llegan. Normalmente llegan a pequeñas comunidades, identifican proyectos, contrapartes, contratan personal, movilizan recursos, toman postura sobre cuestiones complejas, que tienen una incidencia clave en los procesos políticos de la comarca, de la región donde llegan. El gobierno receptor entiende habitualmente que esa cooperación que llegue, sea por la vía directa de los gobiernos donantes, sea a través de la vía más autóctona o autónoma de las ONG con sus recursos propios, o a través de la vía mixta de las ONG con recursos obtenidos de las instancias políticas, de las instancias administrativas del gobierno donante, el gobierno receptor considera la llegada de esa ONG habitualmente como una llegada de tipo político. Va actuar sobre un entorno en el que ese gobierno, si es un gobierno responsable -es el punto de partida- tiene una política, tienen un criterio acerca de cómo abordar el desarrollo en una determinada región, y en esa política, en ese designio, que a veces es un designio complejo porque participan las mismas problemáticas de lucha por el poder, de tensión entre grupos, de tensión entre clases o entre grupos étnicos idénticas a las que pueden participar en muchos países desarrollados, en ese entorno llega una ONG que tiene unas, habitualmente y debe ser además, unas predisposiciones a orientar esos recursos en un ámbito o en otro.

Creo además que hay una distorsión de cómo son las sociedades que reciben la cooperación. Una cierta visión modernizadora de la cooperación, o del desarrollo más bien, en el sentido de que las poblaciones de los países receptores, el punto de vista personal de la gente que lucha contra el subdesarrollo, las luchas de poder en los gobiernos que ponen en marcha esas políticas contra el subdesarrollo, creo que todas esas sociedades son bastante parecidas. Creo que la senda modernizadora en el sentido de considerar que hay unos criterios básicamente aceptados por todos los Estados y unas pautas que deben seguir para intentar ir superando poco a poco los problemas del subdesarrollo, creo que es un punto de partida que se puede adaptar con muchas peculiaridades a cada caso pero que ilustra más que entorpece la labor de análisis. Además las ONG, y debe ser así, tienen que tomar partido sobre los grandes temas del desarrollo, a veces asumidos de forma muy conflictiva en todas las sociedades y los países en desarrollo, sobre el ajuste estructural, la liberalización de la economía, las intervenciones humanitarias, la condicionalidad democrática, el papel de la empresa privada, el papel del sector cooperativo, el bilingüismo en comunidades étnicas, en definitiva son factores políticos. Pueden dejarse a un lado, puede intentar reforzarse, y debe reforzarse, el papel neutral del donante en todos estos entornos pero no se puede ignorar que es necesario tomar postura sobre esas grandes cuestiones. Si se estima que un Estado no debe proceder a hacer un ajuste estructural que disminuya el tamaño del sector público mal se puede iniciar un proyecto de cooperación con aquel Estado receptor, con aquel gobierno, que efectivamente considera que la situación de su política fiscal y presupuestaria vendrá mejor si se acoge a lo que son criterios de ordenación o criterios restrictivos.

Hay otro momento fundamental en el que la labor de ejecución de proyectos de las ONG se juega la eficacia de los mismos, y es la elección de las contrapartes. Muy a menudo estas contrapartes son elegidas a nivel comunitario, a nivel municipal, y habitualmente el Estado receptor lo acepta, le parece adecuado que lleguen recursos, pero necesariamente tiene también, el propio gobierno del Estado receptor, que tener una opinión clara acerca de si va en favor de sus políticas este fortalecimiento del nivel municipal o comunitario cuando el propio nivel estatal no es adecuadamente sólido. Cuando el mismo nivel estatal carece, en ocasiones, de recursos. Se plantean además, creo que esto es muy peligroso, en ocasiones competencias en eficacia entre diversos niveles de Administración.

Por otro lado hay que considerar si es adecuado institucionalmente el fortalecimiento de las pequeñas ONG locales en entornos políticos en los cuales los propios partidos y sindicatos del país son aún incapaces de servir como instrumento adecuado para la canalización de las demandas públicas. Estamos promoviendo el fortalecimiento de estas ONG y a veces pueden desbordar a los partidos políticos en un momento aún embrionario de éstos.

Es compleja también, y determinante en el proceso de eficacia, la identificación de sectores. Antes he hecho referencia a una cierta distribución de papeles en la cooperación oficial española. Parece que lo más adecuado es que sean las ONG las que realicen la labor de identificación y ejecución de proyectos en los sectores sociales básicos, en las pequeñas comunidades; la cooperación oficial ejecutada directamente por la Administración iría a los grandes proyectos de tipo institucional, infraestructuras, etc. Esto ocurre no sólo en la Administración central sino también en la cooperación descentralizada, donde habitualmente se recurre a proyectos de pequeño tamaño en esos ámbitos sociales básicos y ejecutados por ONG a través de procesos de licitación abierta.

Otra cuestión que me gustaría plantear. Antes hacía referencia a los proyectos sociales, pequeños o grandes. Muchos de estos proyectos están centrados en el sector cooperativo, lo que se llama el sector popular. ¿Es el ámbito idóneo para la dinamización de políticas de creación de sector privado en aquellos sitios donde no existe? ¿Deben concentrarse todas las actividades de cooperación de ONG en el ámbito de erradicación de la pobreza? ¿Deben eludir estos proyectos, orientados a esos sectores sociales, otro tipo de proyectos que tal vez no estén tan específicamente incluidos en el sector que la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague nos decía que debía ir dirigido el 20% de los recursos de desarrollo? ¿Deben ir los recursos solamente a los países menos avanzados? En el caso español, por ejemplo, es muy notorio el interés, la llegada de los recursos, a los países centroamericanos. Si utilizáramos la ortodoxia de los grandes donantes internacionales estamos dedicando más recursos a estos países de Centroamérica de los que en la buena ortodoxia de la cooperación debería decirse que deberían ir a los países en situación más catastrófica de África o de Asia. Son temas para la discusión. Creo que junto a una atención prioritaria a determinados sectores o a determinados países no hay que abandonar la idea de que otros país que tal vez hayan superado ese listón de la pobreza absoluta no se les debe dejar carentes de recursos externos, porque precisamente lo que se está haciendo con ese mensaje es en cierto modo desincentivar políticas eficaces de desarrollo, mientras que se están manteniendo de forma permanente políticas de cooperación con países que por razones ajenas a la voluntad de sus gobiernos, o por propia ineficacia de los gobiernos, son incapaces de poner en marcha políticas eficaces y adecuadas de lucha contra la pobreza.

Creo por último, en estas consideraciones que nos van situando en la órbita de la eficacia, que es necesario tener muy claro el sesgo ideológico y el criterio con el cual cada quien se acerca a los problemas del subdesarrollo. Desde luego me parece terrible que bajo la supuesta etiqueta de connotaciones ideológicas, como antes he dicho con las connotaciones políticas, no creo que las connotaciones ideológicas tengan nada de erróneo ni hagan daño a las políticas de desarrollo. Lo difícil, lo problemático es ocultarlas, ignorarlas o pretender que no se tienen. Pero creo que es un riesgo auténtico ir de planteamientos ideológicos omnicomprensivos y determinantes, interpretativos de toda la realidad a una nueva visión ideológica basada en un determinado criterio de la corrección política, de lo que se debe y lo que no se debe hacer, en el que además, de forma terrible a veces, está ausente este sentido crítico que debe guiar todas nuestras acciones.

He recogido de forma no sistemática, pero para integrar lo que me gustaría que fuera una presentación conjunta en la que he ordenado algunos elementos que creo que están en el ánimo de todos, algunas opiniones recientes de personas representativas de determinados países, a algunos los conozco bien, que nos hablan de la cooperación, nos hablan de la eficacia de los proyectos y tienen puntos de vista que desde luego no caben en este entorno de la corrección política ni de la autocomplacencia con lo que se hace. En una reunión de cooperación, celebrada recientemente en Barcelona, se hablaba sobre todo de los proyectos en Centroamérica y me llamó mucho la atención una intervención del alcalde de Atitlán, si no me equivoco, en Guatemala, en el que planteó un problema con el que se enfrentaba su municipio. Había abundancia, nos decía este alcalde, de ONG europeas que llegaban a su municipio, que inducían, en esta labor de identificación de contrapartes y proyectos, demandas de cooperación de determinados sectores u ONG locales. Estas demandas de cooperación, inducidas, promovidas o reactivadas, a su vez planteaban una inducción ésta sí de tipo político de demandas al propio municipio que el Ayuntamiento, un Ayuntamiento incipiente en un entorno muy recientemente democrático, se veía literalmente incapaz de coordinar, incapaz de

hacer frente. Se producía, por presiones populares que él estimaba inducidas, una distorsión de su mecanismo, de su criterio de asignación de recursos.

Hace poco tuve oportunidad de contemplar una intervención también muy llamativa en esta línea. En la OCDE, en París, en el Comité de Ayuda al Desarrollo, un guardián de la ortodoxia en términos de cooperación, se hizo una discusión pública sobre estrategias de partenariado le llaman, de corresponsabilidad o de asociación en la cooperación, en la que se invitó a una serie de países del Sur, con presencia no sólo de sus gobiernos sino también de personajes destacados de la sociedad civil, del entorno cultural. Participó en esta presentación, una presentación en la que estaban interviniendo los 21 miembros del CAD, el Secretariado, el Comité de Desarrollo, en fin, como he dicho antes un poco el entorno más ortodoxo de la cooperación, participaba un periodista mozambiqueño del diario "Noticias" de Maputo, que vino a decir, sin demasiados ambages y sin tapujos, que en su país en concreto, que es un país estrella en cuanto a la recepción de cooperación, se estaba planteando de forma brutal para el gobierno -él lo veía así, desde luego el gobierno no lo decía así- una competencia desleal de los proyectos y de las políticas de cooperación con la propias políticas públicas, desarrolladas muy trabajosamente por este gobierno y que además determinaba muy a menudo una captación de cuadros imprescindibles para el Estado mozambiqueño y que, por razones muy humanas, se encontraban en el entorno de trabajo de las ONG.

Leía estos días una aportación, que recomiendo si se tiene interés por pasar de esta visión más teórica a un entorno más concreto de cooperación, de Fernando Abaga, un buen economista de Guinea Ecuatorial. Él es representante-residente adjunto del PNUD en Malabo y que hace unas consideraciones en su libro *La ayuda externa en el desarrollo en Guinea Ecuatorial*, que parte de la consideración desastrosa de su país en términos de desarrollo y el papel que en esto haya podido tener la ayuda. Voy a leer un par de párrafos porque creo que nos pueden ilustrar. Dice Abaga:

"Muchas ideas consideradas sagradas en Guinea Ecuatorial no salen bien paradas en este libro, tales como la prosperidad económica antes de la independencia, el papel siempre positivo de la ayuda externa, las altas tasas de rentabilidad en los proyectos productivos, la falta de recursos humanos cualificados en nuestro país y otros. Los fieles creyentes en estas ideas posiblemente considerarán este libro como una herejía o una profanación de lugares santos. (...) En Guinea Ecuatorial los recursos externos sustituyen al ahorro interno, los proyectos productivos sustituyen al sector privado y los expertos extranjeros sustituyen a los profesionales nacionales".

Es un libro interesante porque no habla de cuestiones difusas y abstractas, habla proyecto por proyecto de cuál ha sido el papel de los donantes y cómo, por ejemplo, por enunciar, enumerar, sus críticas más claras, cómo -y él es un partidario de la ayuda, no está en contra de la ayuda- pero cómo en concreto en su país, la ayuda ha tenido un carácter sustitutivo, ha creado una inercia pedigrüña en una buena parte de la población, ha amortiguado la crisis global y ha frenado procesos políticos de reivindicación, ha debilitado al Estado y a la iniciativa privada, y además no ha tenido capacidad por parte de un país pequeño de ser adecuadamente absorbida por ese país. Es muy crítico, por ejemplo, con la asistencia técnica extranjera, él aboga por lo que llama "principio mínimo de intervención posible" y es, en definitiva, un libro clarificador por muchos de los temas que trata. Es, por ejemplo, muy heterodoxo pero, creo que de nuevo aportando ideas, en el capítulo que dedica a la participación de la mujer y el enfoque de género en una realidad africana y subdesarrollada.

No quiero alargarme mucho más, tenía aquí otro tema preparado para plantear en esta visión de teóricos, expertos y profesionales de países del Sur sobre el desarrollo. Tenía algunas citas de Enrique Krause -un intelectual mejicano que recientemente ha escrito mucho poniendo en entredicho toda la ideología dominante en Méjico- y creo que tiene una aproximación con la que yo, en concreto, tengo mucho en común, en lo que se refiere a uno de los temas que mejor representan esta visión ideológica, yo creo que sesgada, de las ONG, esta irrupción política pero sin ser política de las ONG en un proyecto concreto, cuál es la situación en Chiapas y la valoración de las políticas indigenistas y de las consideraciones y el factor étnico en Chiapas. Él, en definitiva, viene a decir que hay una promoción por parte de determinados sectores en Méjico muy promovida y, en definitiva, alentada por ONG extranjeras, una promoción de una visión indigenista como solución, y un indigenismo como solución a una gran parte de los problemas de la pobreza en Méjico. Él, en este sentido, es un modernizador, dice que este fundamentalismo indigenista arrollará una mayor confusión sobre el verdadero y el lacerante problema de Méjico que no es étnico, sino social y económico, en definitiva, la pobreza. Hay una frase que creo que puede clarificar alguna de estas consideraciones que he hecho a cerca del papel ideológico de las organizaciones del Norte cuando llegan al Sur, ideológico sin querer ser ideológico, sin presentarse como tal, dice Krause en este artículo de hace unos días, que "(...) Gracias a la invaluable colaboración del Gobierno *priísta* en sus niveles estatales y locales y a sus tropas paramilitares, la ideología neoindigenista ha logrado convertir a Méjico en la capital mundial del lavado de conciencia. Ahora sucede que un alemán, un italiano, un francés, pueden transferir cómodamente sus culpas históricas a Méjico, nueva meca de la discriminación, la opresión y el racismo". En definitiva, esto no lo dice Krause, pero lo digo yo. Creo que si la única visión que se tiene de Méjico, por mencionar un caso que conozco mejor, recientemente, es una visión muy sesgada de lo que está sucediendo en Chiapas, y no se presenta prácticamente en los medios de comunicación los avances que se están haciendo recientemente en la conformación de un aparato institucional ideal democrático, se está comprendiendo una parte del problema, y se está compartiendo mal y si a partir de esta visión de lo que ocurre en Chiapas las ONG europeas se movilizan para bloquear en el Parlamento Europeo un tratado ya negociado que puede llevar a un marco privilegiado de mejoras comerciales de Méjico con Europa, si esto se consigue, mi opinión personal, es que no se habrá conseguido un favor a la causa de la lucha contra la pobreza, en un país que la tiene aún altísima como es Méjico. Por supuesto la situación en Chiapas es una situación terrible, de injusticia, de opresión, de miseria, de asesinatos sistemáticos, pero creo que hay que entenderlo en base a los términos de lo que está ocurriendo en base a la postura del gobierno central, en base a unas consideraciones que nos deban alejar, es mi opinión, que nos deban alejar de consideraciones de complejidad étnica y soluciones de tipo milenarista cuando lo que, como dice Krause, lo que se está dilucidándose ahí es un problema brutal de pobreza para el cual hay instrumentos sobrados, de lucha contra la pobreza, de promoción de la justicia, de los derechos individuales de la educación bilingüe, etcétera. Pero sin distorsionar esta labor necesaria de propagación de lo que es la injusticia en regiones concretas, y se convierta precisamente esos elementos los centrales del debate, alentando a partir de ahí posturas que yo creo que no promocionan ni dan elementos para luchar contra la pobreza, sino que lo entorpecen y lo hacen más complejo.

Creo que he presentado bastantes elementos que puedan suscitar la conversación, el diálogo, algunos tengo que reconocer que premeditadamente los he hecho más polémicos, no coincido con todos, no coincido con las citas que he dicho en su totalidad, con algunas sí, podría haber introducido algún otro elemento más, pero mi ánimo simplemente ha sido presentar durante estos minutos, básicamente lo que son interrogantes de la cooperación, de la eficacia de la cooperación y de las vías de lucha contra el desarrollo y he intentado centrarme más

específicamente en la labor que realizan las Organizaciones No Gubernamentales. Creo que con todos estos elementos nos situamos en un ámbito crítico que propicia, en definitiva, como decía María Comín en la presentación de las jornadas, que propicia el debate sobre lo que debe ser y caracteriza la cooperación a diferencia de cualquier otra política pública, de cualquier otra iniciativa, y es que la cooperación debe estar hoy orientada a la cooperación para el desarrollo a la ayuda oficial al desarrollo tal como lo conocemos, debe estar orientada a su desaparición cuanto antes mejor. Muchas gracias.

## Intervenciones

**-Las ONG deben tener un papel político e ideológico, y si no hay una cooperación directa con los Estados es porque ellos son los causantes de la pobreza existente.**

**En referencia a Chiapas, ¿Quién va a aplicar los mecanismos de ayuda? Porque hasta ahora el único mecanismo aplicado por el Estado mejicano ha sido un estado de guerra contra los indígenas y contra los pobres campesinos...**

No siempre he reconocido, creo yo, que las ONG realicen un papel político e ideológico. A veces sí, y es honesto decirlo, yo creo que eso sitúa el debate en sus justos términos. El problema es cuando precisamente se alega una cierta neutralidad en la presencia de las ONG y a partir de esa neutralidad se intenta escapar a los mecanismos habituales de debate y de crítica. Eso es lo que me parece un problema: cuando la ONG hace claro su punto de vista, en definitiva, identificando proyectos, identificando contrapartes, ya hay un pronunciamiento político a cerca de cuales pueden ser las vías de trabajo en un determinado país, eso no es el problema. El problema, creo yo, es cuando se encubre. En cuanto a las políticas de desarrollo de los estados, yo creo que la responsabilidad del desarrollo es de los estados y la obligación de las sociedades, en primer lugar, es la de intentar construir Estados democráticos y Estados eficaces. Y esa debe ser la primera política pública de desarrollo, en todos los países debe ser la construcción de Estados eficaces, representativos, democráticos. Ésa es la primera política pública, desde mi punto de vista, no entiendo cómo puede articularse un proceso de desarrollo al margen de los Estados. Primera cuestión. Creo que descalificar a los Estados, o poner en entredicho su labor precisamente por consideraciones de cómo lo hacen en un sitio u en otro, los Estados están, y más que los Estados los gobiernos, están destinados a ser modificados y a ser cambiados básicamente a través de procesos políticos autónomos. Pero creo que tampoco las sociedades son ajenas a estos problemas, es decir, entender que los gobiernos son esencialmente o no luchan y que sin embargo las sociedades se autorregulan y están orientadas a una visión en consensual, de bien común, etcétera, creo que es una visión también ingenua de las sociedades del Sur que son también sociedades muy complejas y que precisamente por vivir muchas veces en situaciones cercanas a la supervivencia, los choques y los conflictos de intereses no son tampoco ni bien intencionados y muchas veces sí son muy brutales.

Antes hacías referencia a la situación en Chiapas. Hay una tendencia a creer que los mecanismos consensuales de toma de decisión en las sociedades indígenas orientan al bien común. Son mecanismos muchas veces brutales en los cuales la situación de la mujer está mucho peor que lo que es el entorno de las poblaciones rurales pero no étnicas, son mecanismos en los que la disidencia se castiga duramente, y son mecanismos además, en los que precisamente con una especie de visión mesiánica de la situación, no necesariamente se orienta la actividad de esas sociedades autorreguladas al bien común. O sea que puede ser escéptico sobre los Estados, sobre los gobiernos, sobre las sociedades, sin duda hay grupos de poder, hay caciques, hay verdades que hay que aceptar de forma crítica, etc. Con respecto a lo de Chiapas, mi punto de vista en el conflicto de Chiapas, y en general en los conflictos en Méjico, es que el país está cambiando y está cambiando básicamente gracias a que los partidos políticos de oposición están bien articulados y han planteado un reto al partido que durante mucho tiempo ha gobernado el país, y que este reto precisamente está generando procesos políticos y sociales fundamentales en la transformación del país. En concreto, creo que si en Méjico en lugar de fortalecer a los partidos de oposición se les descalifica y se

sacraliza la sociedad civil, o el elemento indígena al margen de los elementos y de los instrumentos muy trabajosamente contruidos de canalización del disenso político -como son en concreto los dos partidos de oposición- creo que se hace un servicio escaso a lo que puede ser la superación de conflictos terribles en Chiapas. Porque hay un conflicto adicional al étnico, que es el religioso, del que se habla muy poco, con comunidades en bloque en la órbita evangelista o en la órbita católica, con todo lo que supone esta adscripción en bloque a un entorno religioso u otro. Conflictos brutales por la tenencia de la tierra, conflictos derivados de desplazados étnicos pero ni siquiera de Chiapas, porque durante muchos años el gobierno mejicano, promocionó la llegada a Chiapas de grupos indígenas de otras zonas de la República, desplazados indígenas de las zonas de guerra, precisamente por falta de simpatía con determinados grupos políticos, y todos en un entorno brutal de muerte, desolación y enfrentamiento. Lo que he intentado es introducir estos elementos desde un punto de vista institucional porque creo que una buena parte de los mecanismos políticos están adecuadamente inventados y están bien catalogados en cuanto a sus ventajas e inconvenientes como para intentar cada vez, que se construye o que se hace frente a una situación de subdesarrollo, fórmulas mágicas que en definitiva creo que no funcionan bien. Creo que fortalecer y reforzar el Estado es una buena idea, y fortalecer y reforzar los partidos políticos, normalmente influirán en que el Estado se sanee, y el Estado sea más democrático y tenga más en consideración el punto de vista de las poblaciones.

**- La cooperación puede existir sin Estado, podemos buscar alternativas más ingeniosas porque, en realidad, a los Estados les interesa la existencia del subdesarrollo...**

No conozco realmente alternativa de organización a los Estados, tienen problemas pero yo creo que lo que hay que intentar es trabajar para que los superen. Cada Estado es diferente del Estado de al lado. Hay Estados que sí intentan, yo creo, procesos de desarrollo considerando el punto de vista de sus poblaciones. A partir del momento en que existen mecanismos de control sobre la actividad de los gobiernos, estos se cuidarán de poner en marcha políticas eficaces. En cuanto a alternativas al modelo estatal, puede que las haya, pero ni las conozco, ni creo que se trate del tema de discusión ahora mismo. Cuando hablo de Estado, hablo de Estado en sentido amplio. Me da igual Estado central, o en niveles municipal o estatal menor o municipal, etcétera. No creo que haya alternativa. No he pretendido en ningún caso culpabilizar a las ONG de los problemas de eficacia, he dicho que una buena parte de los problemas a los que se enfrentan son muy similares a los de la cooperación oficial, son prácticamente idénticos. Creo que el tema que nos reúne hoy era más bien la actividad de las ONG y por eso me he centrado más en lo que creo que pueden ser los rasgos más definidores de los problemas de actuación de las ONG. Muchos los comparten con la cooperación oficial, incluso otros son más graves que la cooperación oficial y mucha mayor responsabilidad.

**- No tiene por qué haber ninguna contradicción entre la cooperación que llevan a cabo el Estado y las ONG, sino que pueden ser complementarios en la implementación de los proyectos de cooperación.**

Hay un ámbito en el que, aunque con problemas, en la cooperación oficial estamos razonablemente satisfechos, que son los procesos de construcción o reforzamiento del Estado en Centro América. En concreto el caso de Guatemala, es un caso muy claro. En el caso de Guatemala se están llevando a cabo básicamente tres líneas de trabajo, por así decirlo. Por ir a un caso práctico: una de reforzamiento del Estado, del poder judicial, legislativo, etcétera, incluso cuerpos de seguridad, que se desarrolla por definición casi desde la administración

central. Creo sinceramente que en el caso de Guatemala hay un punto de vista extendido entre todos los partidos y todas las organizaciones que lo primero que hay que hacer es construir un Estado que a penas era existente hasta entonces. Hay un caso muy claro que es el de la construcción de la administración fiscal. En Guatemala prácticamente no se pagaban impuestos, porque las políticas públicas eran prácticamente inexistentes en muchos ámbitos. El Estado se tiene que construir, especialmente después de los acuerdos de paz, y todos los partidos políticos hacen mucho hincapié, en que cuestiones como la financiación de las políticas también incluidas en los acuerdos de paz, deben realizarse a partir de una ampliación de la base recaudatoria y esto implica una reforma completa de todo el sistema. El poder judicial, por ejemplo, es evidente que en sitios como en Guatemala, lo que se tardará mucho tiempo en construir si no se avanza en un proceso de construcción de una justicia equitativa para todos, por mucho que se considere la puesta en marcha de la normativa democrática, esta nunca se podrá aplicar, porque la justicia estaba en una situación terrible. Ahí está trabajando la administración central. Hay un segundo nivel interesante que es el del poder municipal. Ahí se están poniendo en marcha unos proyectos en colaboración en España con gobiernos regionales o con instituciones locales. Se está fortaleciendo lo que se considera que va a ser en Guatemala probablemente sólo va a haber dos niveles de gobierno, el nivel central y el nivel municipal, pero un nivel municipal reforzado, con la importancia adicional de que muchos municipios en las elecciones municipales se consiguió movilizar a toda la población, nunca se había votado masivamente, y sin embargo se ha conseguido movilizar a la población. Hay alcaldes indígenas en algunos municipios y probablemente eso será el comienzo de una visión de una participación, de una movilización de los indígenas en la actividad política. Estos programas municipales incluyen por un lado lo que es el reforzamiento, la institución municipal y la puesta en marcha de pequeñas políticas, y pequeñas actuaciones en los ámbitos propios de competencia municipal, traída de aguas, etcétera. Y luego está el tercer sector, que es lucha contra la pobreza en el sentido más estricto, proyectos de desarrollo sanitario, educativo, etcétera, para el cual, en las convocatorias de ONG sí se da una atención especial a aquellas iniciativas por parte de las ONG en este ámbito. Yo creo que este esquema que tampoco funciona de manera perfecta, es un esquema posible, se encuentra ese papel predominante de la administración central en un ámbito, una mezcla de colaboración entre administración central y cooperación descentralizada en el segundo, y una presencia mayoritaria de ONG en el tercero. Podría ser un modelo, no sé si es el más adecuado pero así está funcionando.

**-Cuáles son los criterios para destinar la ayuda oficial al desarrollo, y si estos criterios son desinteresados o hay algo detrás de todo ello.**

Yo creo que son una mezcla de criterios. Antes se hablaba un poco sobre el impulso ético y la cuestión del interés mutuo. Yo creo que si se introduce el criterio del interés mutuo, por un lado se pueden movilizar más recursos desde el Estado donante, en primer lugar. En segundo lugar, se abren vías de lucha contra el desarrollo, que creo que son positivas como son el comercio y la inversión, con la complementariedad de los flujos, y por otro lado, se trabaja con un factor y un criterio que es permanentemente mantenido en la cabeza por los gobiernos de los Estados receptores. Es política desarrollada en unos entornos duros, con los conflictos sociales brutales y por lo tanto con una consideración de los objetivos a veces brutal y orientada a fines muy concretos, muy específicos y no siempre guiada tampoco por criterios de solidaridad, sino de manejo de situaciones explosivas con un margen de maniobra muy corto. Que en la apertura de mercado hay un interés por parte del Estado que abre ese mercado de conseguir beneficios, es así. Que eso necesariamente sea malo para el país que recibe esas exportaciones que se le pueden dar condiciones para exportar a su vez, pues creo que debería ser así. En definitiva, si se ven las cifras de la ayuda oficial con las grandes cifras del

desarrollo, la ayuda oficial es una parte ínfima. Es decir, estamos concentrando el debate sobre la política de desarrollo sobre uno de los elementos que lo financian, que es el menor. Los grandes elementos que son los recursos del comercio, la posibilidad de batallar por esquemas comerciales y arancelarios más generosos, la llegada de inversiones privadas o la capacidad de promover el ahorro interno parece que queda al margen. Yo creo que lo adecuado es introducir todos los elementos en ese esquema y aislar lo que es un elemento de pura presencia comercial, una presencia comercial rapaz, o puede haber una presencia comercial interesada, porque muchas operaciones comerciales o inversiones no están orientadas a acabar con esa exportación concreta, sino a conseguir un flujo permanente de exportaciones que creen riqueza adicional. Creo que se puede ver de forma un poco menos rígida. Hay efectivamente ese elemento muy, muy inmediato y muy brutal pero también hay elementos yo creo positivos entre los grandes flujos de recursos entre países.

**-La importancia de la cooperación no de la puesta en marcha del proyecto de cooperación sino de su posterior autosostenimiento...**

Afortunadamente para mí no es mi oficina la que da las financiaciones a ONG, participamos en procesos más amplios. Estamos intentando mejorar algunos instrumentos técnicos, como ha mencionado a veces a costa de la paciencia de las ONG, a las que pedimos muchos requisitos, pero no como ánimo burocrático, estamos intentando afinar lo que son los instrumentos de elaboración de proyectos con una finalidad de eficacia aunque probablemente en esta primera etapa estén dando muchos quebraderos de cabeza y somos conscientes de ello, pero no es ánimo de creación de burocracia.

**-Cómo se puede creer en una política de desarrollo promocionada desde los Estados, gobiernos, ONG, de países que están creando destrucción, muerte, miseria a los países llamados subdesarrollados, cómo se puede digerir esto.**

Yo hablo de la cooperación española que es mucho más modesta en sus aspiraciones que intente identificar una serie de países, en los que se estima que España pueda aportar algo. Antes se preguntaba por qué en América Latina. Es curioso y se observan todas las convocatorias de ONG, o prácticamente todas, de gobiernos autónomos, de ayuntamientos, de la propia administración central, como siempre aparece esa percepción porque se estima que hay una capacidad de movilización social de recursos por parte de todas las instancias cuando la cooperación va dirigida a un país que resulta más cercano más accesible, que se conoce. No sé muy bien a qué país estaba haciendo referencia, pero mi mención es a la cooperación española, que no tiene desde luego ninguna presencia neoimperial en muchos ámbitos, sino mucho más modesta, con los recursos que se manejan no se podría plantear otra cosa. Es una política de cooperación de una potencia media, incluso es un pequeño donante dentro del GATT, no condiciona políticas autónomas dentro de los países receptores y creo que si se consideran todos los frentes de la cooperación, la descentralizada, las ONG, es razonablemente respetable con las sociedades y con las poblaciones de los países beneficiarios. A decir que en otras cooperaciones ya no me pronuncio. Sí es muy difícil cooperar con países con estados represores, es muy difícil. La tentación es alejarse y no hacer absolutamente nada. Eso es llevar la cláusula democrática a sus últimas consecuencias. Eso puede ser pertinente, eso produce en algunos países receptores masivos de cooperación, produce procesos de reacción pública que a veces lleva a caer al gobierno receptor, pero en ese caso también se puede penalizar doblemente a las poblaciones, o sea que el debate es pertinente, me parece muy bien su planteamiento, pero desde luego yo tampoco tengo respuestas muy claras para eso. Es complejo.