

Sociedades civiles

M. Cassetta, Prensa Asociada AP

Activistas en pro de los derechos humanos.
Roma, Italia

Los pueblos están uniéndose a fin de influir en la política estatal y tener una presencia más firme en la arena internacional. Están formando asociaciones nuevas y utilizando nuevas tácticas para enfrentarse a la mundialización y a sus riesgos; pero los resultados de sus acciones han sido ambiguos.

En la Cumbre Social, como en muchas otras reuniones internacionales anteriores y posteriores, se depositó mucha confianza en la sociedad civil. Esta es una categoría bastante amorfa que abarca multitud de grupos que no pertenecen ni al gobierno ni a la parte del sector privado que actúa con fines lucrativos. Por lo tanto, una organización de la sociedad civil (OSC) podría ser cualquier tipo de entidad, desde una organización basada en la comunidad (OBC), como un grupo comunitario de ahorros, hasta una federación internacional de sindicatos (véase casilla 6.1). En la sociedad civil se incluye también, confusamente, a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), por lo que parecería que son idénticas, pero de hecho constituyen un subconjunto de la OSC. Se entiende que la ONG es un tipo de organización de la sociedad civil más grande y profesional, que trata de generar beneficios no para sus propios miembros sino para la comunidad en general.

Puesto que las condiciones políticas y sociales cambian con el tiempo, lo mismo sucede con los componentes de la sociedad civil y con las formas como se vinculan e interactúan entre sí. Muchos asegurarían que en la actualidad hay hasta una sociedad civil internacional, que refleja las preocupaciones particulares, hábitos y normas culturales de las personas que asisten a reuniones internacionales o que llevan a cabo alguna acción colectiva a nivel internacional.

Los países industrializados tienen una larga tradición de organizarse en sociedad civil. Por ejemplo, se calcula que Estados Unidos de América tiene dos millones de sociedades de ese tipo. En Europa

Oriental y en la antigua Unión Soviética, la situación ha sido muy distinta. Sus estados abarcadores de todo no dejaban mucho espacio para ese tipo de organizaciones. Pero con la transición hacia la democracia, las OSCs han proliferado: en 1995 se pensaba que había cerca de 100 000. Los países en desarrollo también tienen numerosas OSCs. Brasil, por ejemplo, tiene unas 100 000 relacionadas con la iglesia; y se cree que la India tiene más de un millón de grupos organizados a nivel local. Pero es difícil obtener cifras confiables: según diversas estimaciones, Filipinas tiene 21 000 ó 60 000 OSCs. Además está la categoría de las OSCs internacionales, definidas en términos estadísticos como aquellas que operan en tres o más países. Se cree que entre 1990 y 1995, este tipo de OSCs aumentó de 10 000 a 20 000.

No todas las organizaciones de la sociedad civil son verdaderamente civiles. Algunos grupos decididamente tienen metas antisociales. En este capítulo se analizan aquellas OSCs que están tratando de influir positivamente en el desarrollo social mediante la dotación de servicios, a través de diversas formas de asociación y mediante la intercesión a nivel internacional. Estas son tres áreas en las que las OSCs han logrado tener una marcada presencia en el decenio de los 90.

Sociedad civil y entrega de servicios

Algunas OSCs, como los sindicatos, tienen una larga historia en el campo de la política social. Lo que es diferente en la actualidad (sobre todo en los países en desarrollo), es el alcance de los servicios sociales que gobiernos y agencias de ayuda esperan que las ONGs proporcionen, ya sea de manera independiente o en colaboración con el estado. Los organismos que es más probable que participen son las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs). Las ONGDs tienden a operar de manera distinta a la de los gobiernos, forman un grupo muy heterogéneo y, dependiendo del contexto local, han evolucionado de diferentes modos.

Casilla 6.1 Un glosario de términos sobre sociedad civil

- **Organizaciones de la sociedad civil (OSCs)** – Estas son agrupamientos de individuos y de asociaciones, formales e informales, que no pertenecen ni al gobierno ni a la parte del sector privado que se dedica a actividades lucrativas.
- **Organizaciones no gubernamentales** – A menudo y erróneamente se confunde a las ONGs igualándolas con la sociedad civil. De hecho, sólo se trata de la punta más visible del iceberg que forma la sociedad civil. Laboran en una amplia gama de actividades, desde la ayuda humanitaria, hasta la promoción de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Las ONGs pueden o no ser organizaciones con membresía.
- **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo** – A menudo se denomina organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) a las ONGs que se especializan en encauzar fondos para el desarrollo. Algunas de ellas laboran a nivel internacional encauzando ayuda del Norte hacia el Sur, tales como Oxfam, Save the Children (Salven a los Niños), World Vision (Visión Mundial), CARE, Caritas y Novib. La mayoría de los países del Sur tienen sus propias ONGDs. Estas últimas también pueden ser extremadamente grandes e influyentes: algunas de las más conocidas son el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) (Comité para el Progreso Rural de Bangladesh) y el Orangi Pilot Project (Proyecto Piloto Orangi) de Pakistán. A diferencia de muchas de las organizaciones del Norte, las ONGDs del Sur se comprometen directamente con otras entidades de nivel local de la sociedad civil para la realización de proyectos de desarrollo o para la movilización de la población local.
- **Organizaciones basadas en la comunidad** – Las OBCs son la masa visible del iceberg de organización de la sociedad civil bajo la punta de ONG. Las OBCs son típicas organizaciones de membresía cuyos afiliados, tanto activistas como beneficiarios, residen en el interior de una entidad geográfica reconocible, tal como un barrio, una aldea o un distrito. Las OBCs pueden o no estar formalmente constituidas o legalmente reconocidas. Abarcan a las asociaciones de barrio, asociaciones de inquilinos, clubes de mujeres, asociaciones de maestros y padres de familia, sociedades de ayuda funeraria, círculos de microcrédito y cocinas comunales. Las OBCs se apoyan principalmente en las aportaciones voluntarias de mano de obra y recursos materiales por parte de sus miembros, aunque también pueden recibir fondos de las ONGs.
- **ONGs de apoyo** – Por lo general, en este tipo de ONGs no se cuenta con miembros individuales. Con mucha frecuencia tienen personal profesional o lo acogen de otras entidades afines que desean expresarse con mayor amplitud mediante un esfuerzo colectivo, como en una federación de sindicatos o de asociaciones de vecinos. Sus afiliados pueden estar distribuidos entre los barrios, en los distritos urbanos o rurales, en las regiones o aún a través de las fronteras internacionales. Proporcionan servicios a sus miembros, tales como investigación y capacitación, recopilación de información y su divulgación, e intermediación. Las formas más comunes de las ONGs de intermediación son las cámaras de comercio y las federaciones de OBCs. Al nivel internacional abarcan el Consejo para el Bienestar Social, Amnistía Internacional y el Consejo Mundial Empresarial pro Desarrollo Sostenible.
- **Asociaciones de grupos de interés** – Comprenden las asociaciones de profesionales como las de abogados, médicos o arquitectos. Incluye también a las cooperativas de productores y de consumidores, y las asociaciones de ejecutivos de negocios o de personas jubiladas. Dentro de esta categoría, las OSCs que tienen el mandato más amplio son los sindicatos, cuya función primordial es proteger los intereses de sus miembros en el lugar de trabajo. La distinción más importante entre sindicatos y ONGs es que los primeros se componen de miembros que pagan sus respectivas cuotas y pueden exigir que les rinda cuentas esa organización, en tanto que las ONGs por lo general son responsables, formalmente, sólo ante ellas mismas.

• **América Latina** – Muchas ONGDs surgieron como reacción a los regímenes militares y a menudo estuvieron ligadas a los sindicatos, a las organizaciones campesinas, a los movimientos populares y a la Iglesia Católica, institución que les proporcionó protección en la época cuando se comprometió con la teología de la liberación. Fueron de las primeras que recibieron ayuda de los donadores que se oponían a los gobiernos militares. Las ONGDs prosperaron aún más durante la época democrática, en la medida en que los donadores buscaban formas de consolidar la democracia y de encauzar la ayuda por medio de agencias no estatales. Algunas de ellas se beneficiaron también con el ajuste estructural, puesto que los donadores estaban interesados en incluirlas en el manejo de fondos destinados a tratar de atenuar los costos sociales de los programas de ajuste estructural.

• **África Subsahariana** – Aquí las ONGDs tuvieron su origen en un contexto muy distinto. Surgieron en los decenios de los 60 y los 70 cuando los gobiernos comprometidos en formar la nación, promovieron esquemas de autoayuda tales como el Harambee en Kenya. Eran organizaciones sustentadas fundamentalmente en la comunidad, que estaban muy influidas tanto por el gobierno como por el partido gobernante. Las ONGDs crecieron con mayor rapidez en unos cuantos estados multipartidistas, como Senegal, que en estados de un solo partido como Tanzania. Aun así, no todas las ONGDs eran nativas; muchas de ellas estaban vinculadas con las ONGs del Norte, y especialmente con las iglesias. El número de ONGs aumentó marcadamente en los años 80 como respuesta a la crisis económica y al debilitamiento del estado. En años recientes han continuado proliferando como resultado de los flujos de ayuda a África, de la liberalización política y de la reducción del número de empleados civiles, quienes tienen que buscar otras opciones de empleo.

• **Medio Oriente** – El Medio Oriente tiene un historial de organizaciones campesinas, movimientos cooperativos y sindicatos, a menudo vinculados al estado o al partido gobernante; pero tradicionalmente, las ONGDs han sido escasas. En el transcurso de las últimas dos décadas esta situación ha

cambiado de manera dramática con el surgimiento de los movimientos islámicos y las ONGDs de base urbana. Algunos de los movimientos islámicos han contribuido directamente al bienestar social proporcionando servicios tales como atención a la salud, educación y ayuda financiera. También han contribuido indirectamente ya que otras organizaciones religiosas o laicas, incluidas las instituciones estatales, se consideran obligadas a competir por el apoyo de la población mediante la aplicación de programas sociales en favor de los pobres. Además de las numerosas asociaciones religiosas de bienestar, desde los años 80 han proliferado otros tipos de ONGs como respuesta a la reestructuración del sector público, el financiamiento externo y un consenso político amplio sobre la importancia del papel que dichas asociaciones puedan tener. Se incluye a las ONGDs manejadas por profesionales de la clase media y por aquellas personas que tienen fuertes vínculos con el estado como las Asociaciones Egipcias de Desarrollo de la Comunidad o la Fundación Iraní de los Desposeídos.

• **Asia** – Aquí la situación está más diversificada. Por un lado, países como la India tienen una fuerte tradición de filantropía y de acción voluntaria. Por el otro, los estados comunistas como China y Viet Nam tienen una idea escasa sobre la sociedad civil, y mucho menos sobre las ONGDs. Países como Tailandia y las Filipinas que son también distintos, están más cercanos al modelo de América Latina, donde muchas de las ONGDs surgieron en respuesta a las dictaduras civiles o militares, por lo que sus dirigentes suelen estar muy conscientes de la política. Con la democratización, muchos de ellos han modificado su enfoque yendo de los derechos humanos hacia las preocupaciones sobre lo social y el medio ambiente. En Camboya, en el decenio de los 90, al final del aislacionismo en relación con el resto del mundo, se notó un aumento marcado en la actividad de las ONGDs. Bangladesh demostró ser un caso especial. Las circunstancias del nacimiento del país en 1971 alentaron a los dirigentes de las ONGDs que estaban decididos a operar en gran escala, a resolver las necesidades de su propia nación. Entre

los países del Sur, Bangladesh es ahora el que tiene mayor número de ONGDs nativas.

- **Países en transición** – Se desconoce todavía la cantidad de ONGDs que hay en ellos. En el pasado algunas organizaciones que se asemejan a las ONGDs, tales como las organizaciones nacionales de mujeres, eran de hecho agencias estatales. En algunos países, como Hungría, han surgido organizaciones nuevas que en ciertos casos se parecen a las organizaciones cívicas que había anteriormente; pero en la mayoría de los países están muy subdesarrolladas. En Kazajstán, Kirguistán y Turkmenistán, las ONGDs están sumamente restringidas; y en Rusia aún se sospecha que algunas de ellas sean utilizadas como fachada de mafias criminales.

No obstante que las ONGDs han proliferado en muchos países, han influido poco en la política gubernamental. Esto es resultado, en parte, de su capacidad tan limitada. Organizaciones como Oxfam y World Vision (Visión Mundial) en los países del Norte, a menudo tienen grandes departamentos de investigación cuya experiencia y aptitudes igualan (y algunas veces, sobrepasan) a los de las dependencias gubernamentales. En los países en desarrollo, pocas ONGDs tienen los recursos suficientes para hacer ese tipo de inversión. Muchas ONGDs del Sur han acumulado una experiencia valiosa en áreas específicas (como medio ambiente, distinción por género, deuda, microcrédito y minas de superficie terrestre), pero la mayoría de ellas no están involucradas en la fijación de un marco de referencia amplio y con normas de política social.

En donde sí tienen una repercusión más consistente es en la entrega de servicios a nivel local. Hace unas cuantas décadas, las ONGDs de los países en desarrollo conseguían la mayor parte de sus fondos de las ONGDs de los países del Norte. Sin embargo, en la actualidad es probable que también reciban fondos de sus propios gobiernos, así como de las agencias bilaterales y multilaterales de ayuda. Según cálculos actuales, se advierte que las ONGDs desembolsan anualmente cerca de 13 mil millones de dólares, de los cuales el 50 por ciento proviene de la ayuda oficial al desarrollo, mientras que hace una

década el porcentaje correspondiente era menos de 30 por ciento.

Tal como se planteó en el capítulo 4, lo anterior refleja la nueva filosofía sobre administración pública, que consiste en reducir el estado y transferir mayor responsabilidad al sector privado supuestamente más eficiente, incluidas las ONGDs. Esto es lo que está sucediendo ahora a una escala significativa. En la mitad de los proyectos del Banco Mundial se involucra ahora a las ONGDs en la etapa de ejecución y, a mediados del decenio de los 90, las ONGDs desembolsaban aproximadamente el 15 por ciento del total de la ayuda pública al desarrollo.

Sin embargo, el balance de la provisión pública y la privada varía mucho de acuerdo con las circunstancias locales. En América Latina y en la India, el estado es todavía el mayor proveedor de servicios; las ONGDs son socias menores. En muchos países africanos, las ONGDs se han convertido en proveedoras importantes, algunas veces en coordinación con el estado y otras no. Donde hay situaciones de emergencia política complejas, como en Afganistán, Somalia y el sur de Sudán, a menudo el abastecimiento de agua y el cuidado a la salud están completamente en manos de las ONGDs internacionales.

¿Qué tan útiles son las ONGDs como proveedoras de servicios? Varios estudios recientes sobre las repercusiones de su labor permiten llegar a algunas conclusiones generales y no del todo positivas.

- **Cumplir con la atención a los más pobres** – La mayoría de los proyectos de las ONGDs cumplen con atender a los pobres, aunque no necesariamente a los más pobres. Sin embargo, todavía no hay pruebas suficientes de que las ONGDs sean intrínsecamente mejores que el estado para atender a los indigentes.

- **Reducción de la pobreza** – Los proyectos de las ONGDs en lo que se refiere a salud, educación y abastecimiento de agua atenúan la pobreza en las comunidades donde operan, pero por lo general no la reducen significativamente.

- **Cobertura** – La escala de operaciones es limitada y la cobertura irregular. Más aún, a menudo las ONGDs no son muy eficaces para coordinarse entre sí o con el estado.

- **Calidad** – No hay muchas pruebas de que las ONGDs proporcionen mejores servicios que el estado. Lo que parece ser más importante es cuál de los dos tiene más dinero.
- **Capacidad técnica** – Las ONGDs funcionan mejor en sectores y subsectores donde ya hayan forjado una cierta destreza, como sucede en la entrega de servicios a nivel local. Tienen una capacidad considerable para la innovación, la experimentación y la adaptación flexible en sus proyectos para adecuarse a las necesidades y condiciones locales. Tienen menos éxito en intervenciones de mayor complejidad como en el desarrollo rural integrado.
- **Eficiencia en relación con los costos** – Hay pocas pruebas de que las ONGDs sean inherentemente más eficientes que el estado. Los proyectos pequeños pueden ser más eficientes que los grandes, independientemente de quién los aplique. En un estudio comparativo hecho en la India, por ejemplo, se encontró que los costos de los servicios de salud proporcionados por las ONGDs eran muy semejantes a los que proporciona el estado.
- **Dirección de la política** – Una de las mayores preocupaciones sobre la confianza en las ONGDs para la provisión de servicios es que no pueden aportar un marco de referencia más amplio para la acción. Sólo el gobierno puede establecer una política y una reglamentación claras en aspectos como salud y educación.

Lo que se necesita es una combinación efectiva de los servicios estatales y de ONGD. Idealmente, los gobiernos deberían estar en posibilidad de establecer el marco de referencia de la política general y aportar la mayor parte del financiamiento de los servicios, mientras que las ONGDs pueden aportar creatividad adicional y fuertes vínculos comunitarios. En la India, por ejemplo, el gobierno otorga fondos a las ONGDs para que provean servicios a los pueblos autóctonos. En Bolivia el gobierno ha dado fondos a las ONGDs para que apliquen los programas estatales de abastecimiento de agua a las comunidades.

LA ÍNDOLE CAMBIANTE DE LAS ONGDs

El sector ONGD es significativamente distinto de lo que era hace 20 años. El número de organizaciones ha crecido notablemente en respuesta a las nuevas oportunidades de financiamiento. A menudo estas organizaciones son establecidas y manejadas por administradores provenientes de la clase media. Algunos de ellos pueden aportar aptitudes profesionales que tanta falta hacen. Al mismo tiempo, algunos miembros del personal de ONGD están simplemente buscando empleo o un trampolín para ascender a un puesto más alto.

Se advierte un mayor profesionalismo en la forma como las ONGDs trabajan conjuntamente a niveles nacional, regional e internacional en coaliciones y redes de asociación. Con ello se ha fortalecido su capacidad colectiva para influir en la política y movilizar recursos. En América Latina, por ejemplo, unas 50 ONGDs principales de 20 países son miembros de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Esta asociación facilita el intercambio de información, formula estrategias de desarrollo, promueve proyectos integrados y representa a las ONGDs en foros internacionales. En Camboya, el Comité de Cooperación para Camboya ha jugado un papel importante en el intercambio de información, en la coordinación de actividades de ONGD y en asegurar que las opiniones de las ONGDs sean escuchadas en algunos procesos de toma de decisiones gubernamentales y de los donadores.

En la actualidad una proporción mucho más pequeña de las organizaciones se considerarían a sí mismas primordialmente como defensoras de los pobres y los oprimidos. Muchas ONGDs han tenido que abstenerse de hacer campaña, simplemente para poder sobrevivir. Los donadores internacionales, que en el pasado pudieran haber apoyado a organizaciones radicales como una forma de socavar a escondidas el poder de estados represivos, ahora están buscando proveedores de servicios más prosaicos. El énfasis resultante en un tipo de financiamiento por contrato tiende a reducir el interés de la ONGD por la intercesión y la militancia, así como su capacidad

de innovación. El surgimiento de gobiernos democráticos también ha absorbido una parte del personal más politizado de la ONGD. En Sudáfrica, por ejemplo, la mayoría de los dirigentes de la Coalición Sudafricana de ONG (CSO) se fue al servicio gubernamental o al sector privado cuando el Congreso Nacional Africano (CNA) tomó el poder.

Esto no debería ser motivo de demasiada preocupación. Es obvio que los movimientos sociales que parten de la base necesitan adaptarse a la democracia. Una vez satisfechos muchos de los objetivos principales políticos y legales se dedican a tareas de orden más práctico. Al mismo tiempo se transforman a sí mismas al pasar de movimientos sociales a organizaciones sociales, con todos los apremios financieros correspondientes y la tentación de establecer jerarquías y responder menos a individuos y comunidades. Aparentemente esto es lo que ha sucedido a algunos de los movimientos populares más conocidos de América Latina, tales como el Consejo Interregional Mapuche (CIM) de Chile y el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil. Ambas son organizaciones efectivas pero, aparentemente, más apaciguadas que antes.

LAS ONGDs Y EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA

Los donadores internacionales están dirigiéndose cada vez más hacia las ONGDs, ya sea para la entrega de servicios o para otras actividades relacionadas con el desarrollo. Creen que estas últimas pueden hacer algo que las organizaciones gubernamentales no son capaces de hacer. También quieren que el ethos de la ONG penetre en los programas oficiales de ayuda. Desgraciadamente, parece que está sucediendo lo contrario: las ONGDs están dependiendo más de los donadores foráneos y tienen la tentación de reflejar las políticas de dichos donadores, perdiendo así una gran parte de su valor y su carácter. Esto tiende a fragmentar a la sociedad civil local entre aquellos grupos que sencillamente aceptan contratos (y hacen lo que les digan), y los más indóciles que quieren cambiar las cosas para que se satisfagan las necesidades y prioridades manifestadas a nivel local.

En vez de desarrollar una visión compartida y a largo plazo de mejoras para la sociedad como un todo, los donadores y las ONGDs terminan a menudo planteando un enfoque “proyectizado” sobre la ayuda. Esto facilita insertar la labor de estas últimas en el marco de referencia de las burocracias internacionales y, frecuentemente, ello implica imponer el mismo enfoque, uniforme y lógicamente encuadrado para casi todo tipo de intervención.

Para que las ONGDs sobrevivan y contribuyan eficazmente al desarrollo, necesitarán más apoyo de parte de los donadores. Estos últimos deberían asignar fondos dando menos prioridad a proyectos particulares y más a partir de las características de las organizaciones que apoyen. Hay tres preguntas que podrían plantear: Primera, ¿la ONGD representa en efecto una respuesta auténtica a las necesidades de la comunidad, o simplemente se adapta al financiamiento que esté de moda? Segunda, ¿está la ONGD interesada sobre todo en satisfacer las necesidades de los grupos en desventaja, o está sólo trabajando para sus propios intereses organizacionales o pecuniarios? Tercera, ¿les ofrece en efecto una vía de comunicación a aquellos que de otra manera no serían escuchados? El financiamiento internacional puede ayudar a que sobrevivan, sean críticas y funcionen como intermediarias las organizaciones ejemplares que cumplan con estos criterios.

Los donadores pueden ayudar también reconociendo la fuerza de las ONGDs y tratando de reforzarlas. Los donadores admiran a estas organizaciones por su habilidad para trabajar con creatividad y flexibilidad y, sin embargo, no siempre les dan suficiente oportunidad para que ejerzan esas habilidades. Por ejemplo, una evaluación de dos proyectos en Nepal y Ghana respectivamente, que formaron parte de un programa más amplio sobre agua y salubridad, financiado por el Banco Mundial, reveló que las organizaciones locales ejecutoras de los proyectos recibieron instrucciones mostrando cómo debería ser construido el sistema. Se les prohibió que adaptaran el diseño a las condiciones locales o que exploraran junto con los miembros de la comunidad los procedimientos de construcción y de mantenimiento

que podrían haberles alentado a adoptar más el proyecto como algo propio.

La creatividad requiere independencia y (igual de importante) tolerancia al cometer errores y para adaptarse bien. Un proceso de aprendizaje creativo que contribuyera con nuevos conocimientos a los problemas y soluciones del desarrollo requeriría así de una red de organizaciones independientes, financiadas adecuadamente y sin condicionamientos, capaz de autoanalizarse y de comunicarse. La naturaleza experimental de ese tipo de organizaciones podría limitar sus repercusiones inmediatas, pero el efecto acumulativo a largo plazo podría ser considerable.

SUMINISTRO ESTATAL VERSUS SUMINISTRO POR ONGD

Donadores y gobiernos por igual deberían ser cautos cuando empleen a las ONGDs como proveedores alternativos de servicios públicos. Ya se ha hecho mención de sus limitaciones anteriormente. Las ONGDs tienden a tener un alcance desigual, son inconsistentes en cuanto a la calidad y ofrecen cobertura esporádica. Tal como los servicios proporcionados por el estado pueden ser susceptibles a la política de patronazgo, las ONGDs están abiertas también a las acusaciones de favoritismo, particularmente cuando los miembros trabajan en sus propias comunidades.

Pero probablemente el asunto más importante sea la rendición de cuentas. Si las ONGDs han de llenar el vacío que haya dejado el estado, deben tener responsabilidades claramente definidas y su labor debe ser inspeccionada. Deben responder de sus actividades de manera clara y concreta. Los beneficiarios pueden jugar un papel en este proceso, haciendo demandas y exigiendo transparencia. Pero en última instancia, las ONGDs deben rendir cuentas al estado, el cual es el responsable principal de la calidad de los servicios subcontratados.

Sin embargo, el empleo de las ONGDs para la entrega de servicios puede tener ventajas. En efecto, en algunos casos, esa puede ser la única forma de proporcionar servicios a los pobres. Dicho involucra-

miento ofrece también a las ONGDs la oportunidad de dirigir el suministro en una dirección más progresista. Aun si las ONGDs no determinan la política, la manera como la apliquen a menudo determinará el resultado. La paradoja consiste en que mientras que las ONGDs se institucionalizan más y se orientan más hacia contratos de entrega de servicios, a algunas de ellas les interesa cada vez menos aprovechar este espacio político para beneficiar a los pobres.

Otro peligro de involucrar a las ONGDs en la dotación de servicios es el de enfrentarlas con el sector público. Algunos donadores y algunos gobiernos están utilizando ahora a las ONGDs como palanca para desalojar a los empleados del sector público e informalizar su trabajo, substituyéndolos por una fuerza de trabajo “flexible” que obtiene pocos beneficios y ninguna seguridad en el empleo. Algunas veces esto es financieramente más eficiente, pero otras no. De todos modos, los logros inmediatos en eficiencia tienen que compararse con la posibilidad de deterioro a largo plazo de las normas de servicio público. En la medida en que el gobierno se retire puede reducirse su capacidad para formular estrategias efectivas o para vigilar o evaluar los resultados.

Asociaciones precarias

Cada vez más las ONGDs y las organizaciones sustentadas en la comunidad están proporcionando servicios en colaboración con el gobierno, mediante “asociaciones”. La mayoría de los gobiernos y de las agencias donadoras insisten ahora en el papel de las asociaciones como elemento fundamental de la gestión de buen gobierno. Pero el lenguaje que se refiere a la asociación está distorsionado. Con frecuencia se carece de los elementos claves de una verdadera asociación como son el respeto mutuo, compartir equitativamente los beneficios y establecer relaciones equilibradas de poder. Esto se aplica tanto a las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno, como a las relaciones con los donadores. Es evidente también en las relaciones entre las ONGDs del Norte y las del Sur.

En muchas instancias, la asociación significa darles

demasiado quehacer a las ONGDs, pero con muy pocos recursos. Un caso que ilustra los dilemas que afectan las asociaciones ONGD-gobierno en el sector salud, es el del Programa VIH-SIDA y Población de las Escuelas de Swazilandia (SHAPE, siglas en inglés). Originalmente esta actividad era un programa gubernamental financiado por CARE Internacional. Sólo fue registrado como ONGD después de que el Ministerio de Educación rehusó encargarse del proyecto. Iniciado en respuesta a la incidencia creciente del VIH-SIDA, SHAPE lleva a cabo un gran número de actividades preventivas, la mayoría de ellas realizadas a partir de las escuelas secundarias. SHAPE se ha visto atrapada en rivalidades sectoriales entre los Ministerios de Salud y de Educación con los cuales trabaja. En la práctica, esta relación significa que ambos ministerios se quitan de encima la responsabilidad sobre prácticamente toda la educación y orientación acerca del VIH-SIDA (y su coordinación) y traspasan esa responsabilidad a la ONGD. Significa también que el gobierno guarda sus ingresos para propósitos que aparentemente considera más importantes que la salud sexual y reproductiva.

Además de estar sobrecargadas, cuando las ONGDs trabajan en asociación pueden descubrir que tienen menos posibilidades de criticar al gobierno. En algunos casos puede ser resultado de la cooptación pero, frecuentemente, las relaciones personales más estrechas impulsan un cambio de táctica que va de la crítica pública a la diplomacia tranquila.

ASOCIACIONES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSCs) CON EL GOBIERNO LOCAL

Las asociaciones que involucran al gobierno local, las ONGDs y las organizaciones a partir de la comunidad proliferaron en el decenio de los 90. Varias legislaturas nacionales, incluidas Bolivia, Colombia e India, han decretado leyes que permiten a las organizaciones de la comunidad ocupar su lugar en los órganos oficiales del gobierno local. Y las autoridades municipales mismas han estado legalizando y promoviendo una mayor participación de las OSCs en la gestión de gobierno.

No obstante el incremento de las asociaciones entre OSCs y el gobierno local, en la mayoría de los países en desarrollo parece que la colaboración a largo plazo entre ambas entidades no es muy común. Los estudios que se han hecho sobre ese tipo de asociaciones en algunas de las principales ciudades del Tercer Mundo, han destacado las diversas restricciones que hay al respecto. Primero, este tipo de colaboración afronta las mismas dificultades que afectan a la sociedad en general, como es el tratar de forjar nuevas estructuras en un entorno que a menudo es hostil, afectado por el ajuste económico y la inestabilidad política. Existe también el riesgo de la violencia política, que puede disuadir a personas que de otra manera participarían en determinadas actividades animadas por el deseo de contribuir al bien público. Esto fue evidente en Lima a principios del decenio de los 90 cuando el grupo guerrillero Sendero Luminoso atacó a los dirigentes de varias comunidades.

La amplitud de la colaboración así como la calidad de las asociaciones puede depender también del partido en el poder. En años recientes han habido algunos resultados impresionantes a través de una nueva variedad de esquemas participatorios aplicados por gobiernos municipales y estatales de tendencia izquierdista. En Brasil (en Río Grande do Sul) y en India (en Kerala), los presupuestos estatales y urbanos han sido formulados sobre la base de consultas extensas a nivel local en las que participaron los residentes, las organizaciones de la comunidad, los políticos y los burócratas. Estos casos permiten demostrar lo valioso que es el apoyo de los partidos políticos y de los sindicatos a la actividad promotora a nivel de la base social.

Más comúnmente, es probable que el apoyo institucional a las organizaciones de base provenga de las ONGDs. Estas últimas pueden tener una función intermediadora importante entre organizaciones comunitarias y el gobierno local o el central, actuando como mediadoras o como divulgadoras de información. Pueden también apoyar a las organizaciones de nivel comunitario proporcionándoles entrenamiento, contactos y, algunas veces, financia-

miento. Pero las ONGDs que funcionan de esa manera son relativamente pocas, están sobrecargadas de trabajo y a menudo tienen objetivos de corto plazo. En Mumbai, por ejemplo, con cuatro millones de habitantes que viven por abajo de la línea de pobreza, sólo hay tres ONGDs ampliamente reconocidas porque proporcionan una gama completa de actividades de apoyo, incluida la intermediación (véase casilla 6.2).

Las asociaciones que tienen éxito a menudo dependen de la habilidad de las ONGDs intermediarias para permitir que varias organizaciones trabajen juntas o se unan por sí mismas en coaliciones. Por medio de la fuerza colectiva, las OSCs pueden hacer reclamaciones más firmes al estado y a los donadores internacionales y reunir los recursos necesarios para realizar proyectos. En Lima, éste ha sido un rasgo importante de la acción comunitaria. Pero aquí, como en otras partes, algunas veces los gobiernos locales son ambivalentes en cuanto al trabajo con grupos de la sociedad civil (véase casilla 6.3). Pueden verlos como competidores por los recursos o por el patronazgo político que de otra manera, podría pasar a la autoridad local.

Cuando las autoridades locales ven la rápida proliferación de grupos de la sociedad civil, pueden interesarse también en su representatividad, en el grado de su rendición de cuentas y en sus aspiraciones. Muchos gobiernos locales adoptan un punto de vista instrumental sobre la participación. Por lo tanto, dan la bienvenida a los grupos comunitarios y de voluntarios que puedan aportar trabajo e insumos materiales. Y si advierten que su proyecto dirigido desde arriba avanzará sólo si tiene una fachada de toma de decisiones democrática, abrirán sus puertas un poco. Pero las autoridades locales a menudo están temerosas de una participación auténtica, o puede ser que simplemente no sepan cómo interactuar con los grupos de la comunidad, o que no tengan fondos suficientes para hacerlo. Un funcionario municipal de Mumbai, por ejemplo, señaló que sería imposible que los empleados municipales comunes y corrientes trabajaran armoniosamente con las OBCs, ya que los burócratas de bajo nivel tienen muy poco entrenamiento y han laborado demasiado tiempo siguiendo las normas aprendidas de memoria. Y aun cuando los funcionarios empiezan a adaptarse, existe el problema del rápido cambio de personal. A menudo, las

Casilla 6.2 – La necesidad de que haya organizaciones de intermediación en Mumbai

En Mumbai hay una demanda muy marcada de ONGs que puedan apoyar a las organizaciones que se forman a partir de la comunidad. Una ONG muy conocida, Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA) (Juventud pro Unidad y Acción Voluntaria), tiene un personal compuesto de 11 profesionistas de tiempo completo con un número reducido de asistentes voluntarios. Estas personas apoyan a unas 50 organizaciones de base comunitaria (OBCs) en localidades que tienen una población total cercana a los 250 000 habitantes. Guían y evalúan los asuntos y planes de las OBCs, aportan insumos técnicos, y ofrecen capacitación financiera y administrativa. Casi el 60 por ciento del presupuesto de YUVA proviene del exterior.

En el pasado, algunas de estas funciones podrían haber sido realizadas por los sindicatos locales. Pero el trabajo en las fábricas textiles, que anteriormente eran las que proveían más empleo en Bombay, se ha reducido drásticamente y los sindicatos están moribundos. Por lo tanto, la mayoría de las OBCs y otros grupos de base acuden a las asociaciones religiosas, a los caciques políticos del vecindario, a los empleadores, a los amos de los barrios bajos o aun a las pandillas de criminales en busca de ayuda.

Si las OBCs estuvieran atendidas adecuadamente no habría tres sino aproximadamente 23 organizaciones intermediarias, una por cada distrito de la ciudad.

autoridades locales son socios menos estables que sus contrapartes de la comunidad, porque dichas autoridades son sacudidas regularmente por cambios no sólo de personal sino también de liderazgo y de política.

TENSIONES EN LA COMUNIDAD Y EN LA DISTINCIÓN POR GÉNERO

Los conflictos al interior de las organizaciones y entre hombres y mujeres, amenazan el éxito de muchas asociaciones y actividades de la organización de la sociedad civil (OSC). Ambas, las ONGDs y las organizaciones de la comunidad con las cuales laboran, deben luchar para estar a la altura de sus ideales democráticos. Y como todos los otros grupos humanos, son vulnerables a los conflictos internos, a las divisiones y a los realineamientos de intereses. En Mumbai, por ejemplo, la ONG Juventud pro Unidad y Acción Voluntaria (YUVA, siglas en inglés) estuvo trabajando con una organización de base para resolver una disputa de mucho tiempo entre dos grupos de bajo ingreso, ocupantes de terrenos públicos. En un momento dado, YUVA terminó la relación después de que la organización de base

desvió más su energía hacia la actividad política y también fuera acusada de fraude. A fin de continuar atendiendo el caso de los ocupantes de tierras, varias personas formaron otra organización comunitaria que está colaborando actualmente con YUVA.

En muchos asentamientos urbanos informales, los administradores principales son mujeres. Además de tener sus responsabilidades como proveedoras de cuidados y perceptoras de ingreso, ellas participan también en las labores comunitarias. Sin embargo, en muchas sociedades y culturas, los hombres socavan persistentemente la posición de las mujeres y les impiden que adquieran un status igual al de ellos como miembros de la comunidad. En el norte de Lima, por ejemplo, las mujeres procedentes de la Federación Distrital de Cocinas Comunales Autoadministradas administraban el rastro municipal en el Distrito de Comas. Los trabajadores masculinos sabotaban continuamente los esfuerzos de las mujeres hasta que la federación perdió su contrato. En São Paulo, algunos de los ejemplos de mayor éxito en la invasión de tierras y en construcción de vivienda eran también motivos de disputas domésti-

Casilla 6.3 – Asociaciones en Lima

La vigorosa tradición de organizaciones de base en muchos de los distritos de Lima ha engendrado una colaboración innovadora con las autoridades locales. Las organizaciones con muchos intereses diferentes, y algunas veces en conflicto, han aprendido a laborar juntas.

En el norte de Lima, por ejemplo, las OBCs de mujeres y las ONGs locales trabajaron con los gobiernos distritales para mejorar la nutrición, la sanidad y la salud pública. En la parte oriental de Lima, las asociaciones de barrio, las cocinas comunitarias y los clubes de madres de un conjunto de barrios contiguos formaron un comité para emprender una planeación social y económica con el propósito expreso de formular proyectos que fueran en beneficio de la comunidad en general, y no sólo de barrios específicos. En el sur de Lima, una asociación de comerciantes al menudeo, junto con organizaciones de la comunidad, ONGs y el gobierno municipal de Villa El Salvador, desarrollaron la infraestructura y proporcionaron los vínculos necesarios para prevenir el acaparamiento así como otras formas de corrupción en la comercialización de alimentos.

Al final, todas esas iniciativas fracasaron o se fragmentaron, de modo que se logró mucho menos de lo que los participantes esperaban. No obstante que ellas ilustran el potencial de los actores locales, muestran también que el éxito y la sustentabilidad dependen de múltiples factores, tanto internos como externos a las organizaciones de la comunidad. El papel del gobierno local ha sido especialmente importante.

cas frecuentes y aún de divorcios. En dos casos muy bien conocidos (la comunidad de Apuanã y la Asociación de Residentes de Vila Arco Iris), mujeres y niños fueron los que más contribuyeron a la organización comunitaria y a las campañas de construcción de vivienda que duraron varios años. Algunos de los esposos vieron esto como un sacrificio demasiado grande para ellos y abandonaron a sus esposas, sólo para regresar después de que ellas habían recibido su apartamento o su casa.

Ese tipo de tensiones también puede dividir a las organizaciones de alto nivel. El fracaso de la Organización Central de Sindicatos con sede en Nairobi en la aceptación de las demandas de su propia sección femenina para que incluyeran los problemas relacionados con la reproducción en la agenda de los trabajadores fue el último de un decenio plagado de desaires cometidos por el liderazgo mascu-

lino del sindicato. La sección femenina no tuvo más remedio en 1993 que formar un sindicato por separado, y la Organización de Mujeres Trabajadoras de Kenya (KEWWO, siglas en inglés) es el resultado de sus esfuerzos. Aunque ha tenido éxito al crear un espacio para la intermediación de los problemas de las mujeres al interior del movimiento sindicalista de Kenya y en la sociedad en general, la KEWWO sigue manteniéndose fuera de la estructura sindical tradicional. Sin embargo, el reconocimiento (y ayuda) por parte de la OIT en un momento dado podría cambiar esa situación.

Sociedad civil e intermediación internacional

Otra área en que las organizaciones de la sociedad civil han logrado destacar en el decenio de los 90, es la intermediación internacional. Haciendo a un lado



las campañas específicas diseñadas para cambiar ciertas actividades de las corporaciones internacionales, la estrategia mediante la cual las OSCs han ejercido mayor presión es estableciendo un diálogo con organizaciones internacionales, primordialmente la Organización de las Naciones Unidas junto con las instituciones financieras internacionales (IFIs). Hoy la mayoría de los organismos de la ONU y las IFIs tienen mecanismos formales de consulta para escudriñar las opiniones de la OSC.

LAS OSCS Y LA ONU

Por lo general, en las reuniones de la ONU las OSCs no participan en la toma formal de decisiones. La OIT (que se compone de sindicatos y organizaciones patronales, junto con los gobiernos), y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONU/SIDA) (en cuyo Consejo de Gobierno hay

representantes de organizaciones de personas que padecen SIDA), en este sentido son excepcionales. Pero las OSCs sí afectan los términos del debate puesto que han ayudado a plantear firmemente varios temas en la agenda de la ONU: la distinción por género, la participación, el medio ambiente, y una visión más amplia sobre derechos y desarrollo. Además han ampliado su influencia a través de campañas bien planeadas de información a los medios de comunicación. Esto es evidente, sobre todo en lo que se refiere a los derechos humanos y otras áreas donde las OSCs son libres de presentar información políticamente controvertida, que las agencias intergubernamentales no pueden manejar formalmente por sí mismas.

En el decenio de los 90, la sociedad civil logró también un mayor reconocimiento en la cúspide del sistema de la ONU. Un grupo de unas 1 500 OSCs



Mark Edwards, Still Pictures

Asamblea de mujeres, Burkina Faso

está acreditado oficialmente en el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC, siglas en inglés). Esto les permite participar como observadores y ofrecer comentarios en muchos de los procesos de toma de decisiones de la ONU, a pesar de que no tienen poder de decisión y aunque en realidad, dentro de esta estructura intergubernamental, no podrían tenerlo.

Desde la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas de 1972 sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, en la mayoría de las reuniones de la ONU ha habido reuniones paralelas a cargo de las OSCs que también han hecho cabildos en el seno de la conferencia principal. En la época de la Cumbre sobre la Tierra realizada en 1992 en Río de Janeiro, las OSCs estuvieron participando ampliamente en todos los preparativos de la conferencia y en su seguimiento, y los compromisos y programas de acción de la mayoría de estas reuniones llevan la huella de esas organizaciones. Así, en el proceso preparatorio de la Cumbre Social, las OSCs debatieron y aportaron alternativas para cada frase clave de los documentos preliminares. Muchos de estos fueron finalmente rechazados, como el de la aplicación del Impuesto Tobin, algunos aspectos de la iniciativa 20/20, y un compromiso más riguroso para aumentar la ayuda al desarrollo; pero estas ideas reaparecieron de todos modos en una Declaración Alternativa firmada por más de 600 ONGs.

¿Deberían tener las organizaciones de la sociedad civil una posición más formal en la Asamblea General? Este asunto resurgió durante los preparativos de varios seguimientos de cinco años a las conferencias de la ONU realizadas en el decenio de los 90 a saber, la serie de Sesiones Especiales de la Asamblea General sobre “cinco años después”. Las OSCs fueron virtualmente excluidas de Viena Cinco Años Después, pero parece que se avanzó más en los casos de Río, Copenhague y Beijing.

Apenas recientemente empezó a plantearse la posibilidad de que el papel de una OSC en el Consejo de Seguridad vaya más allá del de consultor invitado. En 1996, el Representante Permanente de

Chile ante la ONU advirtió que el Consejo de Seguridad se reúne cada vez más para tratar disputas en las que las partes no son estados sino grupos o facciones. Dada la presencia y el papel creciente de los organismos de la sociedad civil, afirmó que el Consejo podía incorporar sus aportaciones; y sugirió que para este propósito el Consejo de Seguridad debería organizar una “ventanilla de consulta” regular. En febrero de 1997, dicho representante pudo convencer al Consejo de Seguridad para que escucharan las presentaciones que hicieron CARE, Oxfam y Médicos sin Fronteras, sobre los aspectos humanitarios de la crisis en la Región de los Grandes Lagos de África.

Algunas ONGs también pueden asegurar que han logrado un cambio de política. El movimiento internacional sobre derechos humanos, por ejemplo, puede mostrar que ha intervenido en la creación del cargo de Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos, así como en la moción para establecer los derechos humanos como un asunto central para toda la ONU.

LAS OSCS Y EL BANCO MUNDIAL

La agencia internacional que ha recibido la crítica más sostenida de parte de las OSCs es el Banco Mundial. Desde las protestas contra proyectos individuales hasta la plena condena expresada por la campaña Basta con Cincuenta Años, el Banco Mundial ha sido objeto de un escrutinio mayor que el que se ha hecho a cualquiera otra organización internacional.

Ello se debe en gran parte a la magnitud y la gran notoriedad de las operaciones del propio Banco Mundial. Su papel en los préstamos para ajuste estructural desde el decenio de los 80 en adelante afectó a cientos de millones de personas en todo el mundo. La organización financiera ha adquirido también una reputación negativa por su arrogancia y secretismo.

Puesto que la labor del Banco tiene implicaciones profundas para el medio ambiente, inevitablemente ha atraído la atención de los activistas en pro de la ecología que trabajan con las ONGDs en varias

campañas sumamente conocidas. En un momento dado, una combinación de cabildeo político, campaña en los medios de comunicación y acción directa desde la base social, tuvo éxito, contribuyendo a que hubiera cambios significativos en la política de la institución sobre medio ambiente. La cancelación del apoyo del Banco Mundial en 1994 a la Presa Narmada de la India, seguida en 1995 por el retiro del proyecto de la Presa Arun III de Nepal, fueron hechos claves. Al mismo tiempo, se ha forzado al Banco a que conceda un mayor acceso a la información sobre proyectos y a otros medios para hacer que dicha organización rinda cuentas. Ha estado de acuerdo también en establecer un mecanismo de inspección al interior de la institución conocido como Panel de Inspección. No todo eso se ha logrado gracias al apremio de la ONG, ya que los reformadores desde adentro del Banco han estado insistiendo en esa misma dirección; aún así, la acción de los reformadores se ha fortalecido por la vociferante crítica externa.

Pero aunque el activismo de la sociedad civil ha repercutido sin duda en determinados asuntos y proyectos de importancia clave, no ha logrado modificar los marcos de referencia básicos del Banco Mundial, o su razonamiento económico en torno a las decisiones sobre proyectos. No obstante que ahora el Banco cuenta con un personal de más de 270 funcionarios con conocimientos sobre el medio ambiente, su departamento sigue estando desmoralizado, fragmentado y en gran parte carente de poder. Lo más que se puede decir es que ahora hay algunos remiendos dentro de la institución en pro del medio ambiente.

El movimiento femenino también ha tenido alguna repercusión en las actividades del Banco. La institución tiene ahora un Grupo de Análisis y Política sobre Distinción por Género, así como un Consejo sobre el Sector Género. Además ha desviado algunos recursos hacia la salud y educación de las mujeres y ha mejorado el acceso de estas últimas al microcrédito. A primera vista, parece que el Banco se preocupa seriamente por la equidad entre sexos, pero muchas OSCs siguen siendo escépticas y advierten

que el Banco en su política, sólo atiende sustancialmente a unas cuantas de las preocupaciones de las propias OSCs relacionadas con el género.

El método del Banco de interactuar con las redes de mujeres sigue teniendo defectos importantes. Eso es lo que se advierte aun en el sector más feminista del Banco, la División de Salud, Nutrición y Población. El Banco no ha tenido realmente el propósito de incorporar los consejos y análisis susceptibles a la distinción por género: por el contrario, trata de involucrar a las OSCs en términos del propio Banco. Por eso, aunque haya miembros de las OSCs en los grupos consultores del Banco (incluido el Grupo de Consulta sobre Género), son nombrados como individuos, no como representantes de movimientos sociales o aun de organizaciones.

No obstante lo anterior, más recientemente el Banco ha ofrecido de manera significativa una mayor apertura ante las OSCs. Por ejemplo, ha invitado a las OSCs a que participen en la evaluación de sus Estrategias de Ayuda por Países, así como en la Red de Iniciativa de Inspección del Programa de Ajuste Estructural (SAPRIN, siglas en inglés). Iniciada en 1997 en respuesta al apremio de la ONG, dicha evaluación involucra al Banco Mundial, a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil en el examen de los programas de ajuste estructural aplicados en ocho países (véase casilla 6.4).

Algunos funcionarios del Banco Mundial creen que esa iniciativa ha generado por primera vez una apertura verdadera para que haya un diálogo significativo. Pero ha habido problemas. El personal de SAPRIN se queja de que la falta de consistencia de los niveles gerenciales más bajos del Banco en la ejecución de los compromisos hechos a SAPRIN ha causado tiranteces. Quieren también que SAPRIN incluya a una gama más amplia de países, incluidos los de mercados emergentes. Desde afuera del Banco hay otras preocupaciones. Queda por verse si los cambios en los procedimientos del Banco, que han sido resultado de SAPRIN, no son superficiales, y si la toma de decisiones entre el Banco y los funcionarios gubernamentales a nivel de país involucrarán

una mayor rendición de cuentas democrática. A menudo ese tipo de negociaciones continúa realizándose a puerta cerrada sin la presencia de los representantes electos de los grupos afectados.

Los cambios en la posición del Banco Mundial sobre muchos problemas representan algún éxito limitado para las OSCs. Pero en la medida en que las relaciones entre el Banco y algunas organizaciones de la sociedad civil se fortalecen, surgen nuevos problemas. Uno de ellos es el ya conocido peligro de la cooptación. Mientras más laboran las OSCs en estrecha consulta con el Banco Mundial o bajo contrato con él, más se arriesgan a ejercer tan sólo una influencia aparente.

El problema se extiende más en la medida en que el Banco se descentraliza y establece nuevas sucursales a nivel nacional. Más de 70 especialistas de ONGD laboran ahora en las sucursales del Banco; y las OSCs nacionales frecuentemente han estado felices de utilizar al Banco como un aliado en las pugnas con sus propios gobiernos. En efecto, el Banco puede utilizar su gran poder para insistir en que los gobiernos encaucen los fondos internacionales hacia las organizaciones de la sociedad civil. Algunas veces esto puede ser útil, pero compromete la capacidad de aquellas OSCs de vigilar al Banco. Al trabajar desde adentro se pueden promover ini-

ciativas útiles, pero es probable que sólo una crítica externa persistente y objetiva genere un mayor cambio fundamental tanto en la política nacional como en la del Banco.

LAS OSCS Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Las OSCs también han estado interactuando con los bancos regionales de desarrollo, aunque no tradicionalmente en esos mismos términos antagonísticos. Al respecto, muchas de las iniciativas han provenido de los bancos mismos, más que como resultado de las presiones de OSC. Un ejemplo es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con sede en la ciudad de Washington, D.C., la estructura y operaciones del BID son paralelas a las del Banco Mundial, aunque su cartera de préstamos sólo cubre América Latina y el Caribe.

El interés declarado del BID de trabajar más estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil surgió como resultado de una conferencia en 1994. Algunas OSCs esperaban que eso condujera a la creación de un nuevo fondo al cual pudieran tener acceso directo. Pero el BID, al igual que otros bancos de desarrollo, está integrado por los gobiernos de la región. Las OSCs que quieran obtener apoyo deberán asociarse con esos gobiernos y sus iniciativas. Las

Casilla 6.4 – Ajuste al ajuste estructural

Uno de los intentos más ambiciosos de desafiar al Banco Mundial y hacer que reconsidere su modelo de desarrollo ha sido la Red de Iniciativa de Inspección del Programa de Ajuste Estructural (SAPRIN, siglas en inglés), la cual en sí misma es un resultado de la presión ejercida por las ONGs sobre el Banco Mundial. SAPRIN, que fuera iniciada por el Banco y las ONGs en 1997, trata de revisar la repercusión de los programas de ajuste estructural (PAEs) en el desarrollo social. Implica evaluaciones participatorias de los PAEs en 12 países. En ocho de ellos (Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Ghana, Hungría, Mali, Uganda y Zimbabwe), se involucran el gobierno nacional, el Banco y las organizaciones de la sociedad civil. En otros cuatro (Canadá, Honduras, México y las Filipinas), se están organizando ejercicios de consulta similares por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil.

Una de las herramientas básicas de SAPRIN ha sido la organización de foros nacionales: cinco en 1998 y siete en 1999. A esos foros se les dará un seguimiento con investigación de campo en el que participen el Banco y los miembros de la sociedad civil, quienes examinarán el “cómo” y el “por qué” de las repercusiones del ajuste. Los resultados servirán para retroalimentar una segunda ronda de reuniones nacionales. Para finales de 1999, unas 1500 OSCs estaban participando en esta red de análisis.

OSCs deberán influir afectando la política gubernamental (sus miembros declaran como ciudadanos en favor o en contra de determinadas propuestas), al igual que formando parte de proyectos específicos solicitados por los gobiernos y financiados por los bancos internacionales.

Por lo tanto el BID busca incorporar a las OSCs en el cauce principal de sus préstamos a los gobiernos. En 1995-96 sostuvo una serie de consultas que atrajeron a los grupos de la sociedad civil de manera más sistemática en los debates sobre las agendas de desarrollo nacional. En estas reuniones se trató tanto de generar una mayor capacidad entre las OSCs, como de impulsar un mayor consenso entre las OSCs y los gobiernos.

Para finales del decenio de los 90, el BID había aprobado préstamos en los que se involucraba la participación de OSC en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela (véase casilla 6.5). Su valor monetario total fue de 138 millones de dólares, menos del 3 por ciento de la cartera total del BID. Pero, debido a que el Banco mismo se había comprometido a cumplir la meta de encauzar el 50 por ciento de todos sus préstamos al sector social, esta cantidad puede aumentar rápidamente.

Es claro que si las OSCs van a aprovecharse de esta apertura, necesitan ser más firmes y participar de manera más hábil. Ello significará la necesidad de que conozcan a las personas claves en el BID y en los gobiernos, así como también la de llegar a familiarizarse más con el ciclo de proyectos del banco, de modo que puedan intervenir en ellos a tiempo, con estrategias y tácticas adecuadas.

LAS OSCS Y LOS ORGANISMOS CREADOS POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o NAFTA, siglas en inglés), son tratados que obligan a los países signatarios a acatar un conjunto de normas aplicadas al comercio y la inversión internacionales. Dichas normas tienen objetivos reducidos; y toda repercusión positiva o negativa sobre el

medio ambiente, el desarrollo social y aun en el crecimiento económico, se supone que es incidental.

Los países miembros son los que toman las decisiones. Cada uno tiene un voto, aunque los países con mayor poder económico ejercen mayor influencia. Los grupos de interés están excluidos formalmente de los debates, de las negociaciones y de la toma de decisiones, pero nunca se alejan demasiado. Las corporaciones transnacionales siempre han rondado en torno a las reuniones. Por otro lado, las OSCs han quedado excluidas en gran parte y han protestado contra la cultura de secretismo de dichos organismos.

En años recientes la situación ha estado cambiando. En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las organizaciones de la sociedad civil de los tres países involucrados, Canadá, Estados Unidos de América y México, empezaron a organizarse a principios de los 90 para informarse a sí mismas y a sus seguidores sobre la probable repercusión económica y social del TLC. Una de las coaliciones más influyentes fue la Alianza Social Hemisférica. Aunque en última instancia no fue capaz de derrotar al TLC, sus coaliciones en los tres países obtuvieron reconocimiento por sus enfoques alternativos sobre la agenda de libre comercio y por su repertorio de cabildeo directo, compromiso legislativo y acción pública.

La organización de las OSCs en torno al TLC ha tenido también otras repercusiones: alteración de las alianzas internacionales en el movimiento laboral y establecimiento de campañas en apoyo de la sindicalización, la seguridad y los derechos humanos de los trabajadores, especialmente en México. Así, en la Cumbre de las Américas de 1998 en Santiago, hubo una asamblea grande de sindicatos y federaciones junto con otros actos patrocinados por asociaciones y agencias de indígenas, de mujeres, de apoyo al medio ambiente, eclesiásticas, étnicas y de desarrollo.

Sin embargo, en cuanto a lograr un cambio de política, uno de los acontecimientos más significativos para las OSCs internacionales fue la aniquilación o al menos la suspensión temporal del Acuerdo Multilateral sobre Inversión (AMI). Las discusiones



Protesta de la Red de Acción en pro de la Selva del Trópico Húmedo, Seattle, Washington, Estados Unidos de América

sobre este tratado empezaron en la OCDE en 1995. Con el AMI se trataba de establecer normas básicas para la inversión extranjera directa, en primer lugar para asegurarse de que se diera un trato justo a las transnacionales que desearan invertir en cualquier lugar del mundo. Los críticos afiliados a las ONGs empezaron una campaña sobre este asunto en 1996, condenándolo como una patente de corso corporativa que permitiría a las CTs conducirse de manera dominante por encima de la soberanía nacional, sobre todo en cuanto a las normas laborales, la protección al medio ambiente y la dotación de servicios públicos. Las campañas se desataron en muchos países de la OCDE y en los que están en desarrollo, unificando a las OSCs en pro del medio ambiente, del desarrollo y de los derechos humanos, así como a las organizaciones de consumidores, sindicatos, grupos eclesiásticos y aun las asociaciones de autoridades locales.

Los negociadores de la OCDE, que habían esperado laborar calladamente para terminar el tratado en 1997, se encontraron con que tenían en sus manos una misión cada vez menos popular. Los cambios de gobierno en Francia y en el Reino Unido

también les hicieron la vida más difícil, y el tratado fue efectivamente hecho a un lado cuando Francia se retiró de las negociaciones en octubre de 1998. Al final de ese año, la OCDE anunció oficialmente que se habían abandonado las negociaciones.

Probablemente el AMI también marcó la consolidación del Internet para los cientos de grupos de presión que utilizaron el correo electrónico para comunicarse entre sí y abrir espacios en la Web para denunciar los costos potenciales del AMI. Los negociadores de la OCDE pueden haber entendido el AMI en términos económicos reducidos; pero cuando se trató de sus ramificaciones sociales y políticas, fueron claramente superados. Su habilidad para maniobrar en secreto fue socavada: un borrador del AMI apareció en el espacio de una ONG en la Web y ahí circuló rápidamente. En el futuro, será difícil no involucrar a las OSCs y a otros actores de la sociedad civil en cualquier seguimiento de negociaciones.

La experiencia de la organización de sociedad civil contra el AMI fue utilizada con resultados positivos en las campañas contra la OMC. Las negociaciones comerciales bajo el GATT nunca llamaron

excesivamente la atención mundial. Pero la tercera Conferencia Ministerial de la OMC en noviembre de 1999 en Seattle, habría de ser muy diferente.

Habían cambiado varias cosas. Primero, los países en desarrollo eran menos complacientes. Se dieron cuenta de que en las rondas del GATT habían recibido menos de lo justo y exigieron equidad en el trato, especialmente mayor acceso a los mercados de los países industrializados. Segundo, América y Europa ya se hallaban en disputa sobre asuntos tales como el de las bananas y el de las hormonas en la carne de res, y no estaban dispuestos a ceder. La disputa de larga duración sobre el liderazgo de la OMC redujo también cualquier esfuerzo preparatorio para lograr algún acuerdo.

En la mente del público (tal como lo expresaron las OSCs), el problema fundamental fue que la OMC fuera una entidad secreta y poderosa cuyos mandatos podían en efecto anular los acuerdos logrados en otros foros internacionales, especialmente sobre medio ambiente. De acuerdo con la OMC, no era tarea de esta organización aplicar acuerdos laborales y sobre medio ambiente. No obstante, tenía a su disposición las sanciones al comercio, una de las armas internacionales más efectivas fuera de los cohetes dirigidos. Esto significa que la OMC, que no es ni siquiera un órgano de la Organización de las Naciones Unidas, sea probable-

mente la segunda institución más poderosa después del Consejo de Seguridad de la ONU y, sin embargo, dicta sus mandatos esencialmente en privado y con una participación restringida de los países más pobres.

No es de sorprender que las OSCs del mundo, la mayoría de las cuales estaban ya sumamente disgustadas a causa de muchos aspectos de la mundialización, escogieran a la OMC como blanco de sus ataques. Previo a la reunión, cerca de 1 200 OSCs de 87 países firmaron una declaración haciendo un llamado a favor de una reforma fundamental de lo que consideraron que es una organización defectuosa y no democrática. Al momento de la reunión en Seattle, decenas de miles de personas estaban abarrotando las calles, anarquistas, sindicalistas, medio ambientalistas y activistas en pro de los derechos humanos. En otras ciudades por todo el mundo se llevaron a cabo grandes manifestaciones simultáneas.

Estas manifestaciones en sí mismas no arruinaron las pláticas con las que los organizadores habían esperado emprender una nueva ronda de negociaciones comerciales. Las pláticas ya estaban desplomándose mucho antes de que se iniciara la reunión. Pero los reportajes vívidos con las noticias sobre la “batalla de Seattle” influirán profundamente en la atmósfera de toda negociación multilateral comercial que haya en el futuro.

Casilla 6.5 – Desarrollo de la comunidad para la paz en Guatemala

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado tratando de trabajar uniéndose más a las organizaciones de la sociedad civil. En octubre de 1996, el BID se reunió con 100 personas en Panajachel, Guatemala, para examinar la forma como las OSCs pudieran participar plenamente en los programas gubernamentales guatemaltecos. Entre los presentes se hallaban ONGs, organizaciones de las comunidades indígenas, empresarios, pequeños empresarios y filántropos. Uno de los proyectos que dichos organismos examinaron con mucho detenimiento fue el del Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), constituido con un fondo de 50 millones de dólares para proyectos de comunidad en la Zona de Paz, que incluyó los departamentos de las regiones septentrional y occidental de Guatemala que más sufrieron durante la guerra civil.

De hecho este préstamo del BID al gobierno es manejado primordialmente por las OSCs con base en la comunidad, con asistencia técnica de agencias especializadas de desarrollo y ONGs, en colaboración con los gobiernos municipales. Las comunidades afectadas controlan la aplicación de la política social y, en menor grado, el diseño y etapas subsiguientes de los proyectos.

EL FUTURO DE LA MOVILIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ONGS

La movilización contra la OMC fue la culminación de una serie de éxitos de las campañas internacionales de protesta. La coalición Jubileo 2000 sobre la deuda y las campañas contra las minas de superficie terrestre, el AMI y los alimentos genéticamente modificados (así como las campañas contra empresas tales como Nike, Shell o Nestlé) han suscitado la expectativa de una nueva era de protesta radical y efectiva, lo cual puede ser excesivamente optimista. Pero por lo menos hay señales de un cambio fundamental en la manera como funcionan esas campañas.

Uno de los cambios más importantes es el que ha habido en la calidad de la información técnica disponible. Los datos y los análisis sobre la deuda elaborados por Jubileo 2000 fueron suficientemente confiables para que los ministros de finanzas se mantuvieran a la defensiva, y la misma certeza se tuvo en cuanto a la AMI y la OMC. Mucha de esta información se genera y se divulga por parte de organizaciones más pequeñas y muy activas, tales como Transnational Resource and Action Center (Centro de Recursos y Acción sobre Empresas Transnacionales), a través de su revista en línea, Corporate Watch (Vigilancia Corporativa); pero organismos internacionales de la sociedad civil como Oxfam y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, siglas en inglés) tienen equipos de analistas capaces y respetados, quienes no sólo desarrollan críticas bien fundamentadas, sino que también elaboran con claridad sus propias estrategias opcionales. Esta tendencia ha sido reforzada ahora con espacios en la Web que no sólo pueden ser utilizados para transmitir información técnica sino también para presentar la información en un formato que pueda ser entendido por un auditorio amplio.

El Internet ha ayudado también a los activistas con muchos intereses diferentes, dispersos por todo el globo, para que coordinen sus actividades. Estas alianzas, sin embargo, pueden deshacerse tan pronto como surgen. En la actualidad, lo más probable es que se trate de agrupaciones tácticas, contingentes,

que permiten a las organizaciones nacionales establecer vínculos con las de otros países.

Lo que suceda después depende de la reacción de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. Probablemente empezarán a incorporar en procesos oficiales a algunos de los actores claves, especialmente a los analistas técnicos. Este enfoque que el Banco Mundial ha utilizado desde hace mucho con buenos resultados, puede verse ya sea como un nuevo paso hacia la ampliación de la gama de puntos de vista dentro de las organizaciones internacionales o como una táctica defensiva de cooptación.

Inteligencia, energía y derechos

La diversidad de las OSCs y la multiplicidad de niveles a los que operan, dificulta sacar conclusiones generales sobre sus perspectivas futuras. Las OSCs han tenido muchos éxitos parciales. En la dotación de servicios, a menudo han llegado a comunidades y grupos de personas que no eran atendidos por los servicios estatales. El diseño y ejecución de proyectos también pueden mejorarse por la atención que se dé a la participación, la innovación, las necesidades locales y las relaciones sociales. Pero no hay pruebas suficientes para sugerir que la sociedad civil sea un agente de dotación de servicios básicos más efectivo que el estado. Por lo tanto, no debería considerarse que los esfuerzos de las OSCs sean un sustituto de los servicios básicos universales.

Internacionalmente, las OSCs han descubierto formas efectivas de hacer temblar los cimientos del orden económico mundial. Algunos observadores han denominado sociedad civil mundial al hecho de que hayan surgido las OSCs y estén en formación. Probablemente se exagere el caso, ya que lo que ha surgido es una combinación inteligente y estruendosa de investigación, idealismo y tecnología barata, reforzada ahora con la legislación sobre derechos humanos. Con esta combinación de energía, tecnología y experiencia de desarrollo, la sociedad civil dispone de un medio de expresión y los gobiernos, corporaciones y agencias internacionales que no la escuchen correrán un grave riesgo.