

Dinámicas de cambio, debates e interrogantes en el movimiento de cooperación y solidaridad internacional

Ernest Cañada^{III}

Durante el año 2002 el movimiento de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional en España no ha vivido cambios especialmente destacables. El año que ahora termina se ha caracterizado por las constataciones, por la continuidad en algunas dinámicas de cambio anunciadas años atrás. Fue un año sin novedades especiales: ni la creciente y polémica presencia en los medios de comunicación de las acciones de las ONG de Desarrollo (ONGD); ni la ofensiva conservadora para reestructurar este sector de la sociedad civil; ni el debilitamiento de sus espacios de coordinación; ni la necesidad de construir espacios de colaboración por afinidades ideológicas; ni la aparición de un movimiento antiglobalizador que ofrece otras formas de participación a la gente de izquierda distintas a las de las ongd; ni, finalmente, la tensión dentro de un mismo sector entre planteamientos y prácticas no ya distintas, sino abiertamente contradictorias.

Por eso lo más interesante de este último año ha sido la percepción de que estos procesos, que venían apuntándose desde hace dos o tres años, no eran coyunturales y que con ellos se está produciendo un cambio de escenario en el mundo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional. De este modo, las contradicciones que abre este nuevo contexto empiezan a estar más perfiladas. Veamos, pues, en qué términos se plantean esas constataciones, esos debates y esos interrogantes.

Luces y sombras en los medios de comunicación

La mayor presencia de la cooperación internacional y del trabajo de algunas ongd en los medios de comunicación de masas es algo evidente y este año, como en anteriores, se ha constatado de nuevo. Sin embargo, el enfoque con el que se trata el tema, salvo honrosas excepciones, no deja de ser muy contradictorio e incluso polémico. Pongamos un ejemplo. Cierra el año la gala de Operación Triunfo en tve en favor de los apadrinamientos de niños a través de cuatro ongd y el malestar, la vergüenza y la incomodidad en parte del sector es evidente, así como las dudas más que razonables sobre si con este tipo de tratamiento se vulnera el código ético del que se ha dotado el sector. La conclusión parece evidente: la cooperación, la solidaridad, la ayuda humanitaria han entrado definitivamente en el mercado de los medios de comunicación como un espectáculo más.

Pero cuando uno es noticia se arriesga a serlo no solamente en términos de elogio, sino también por sus errores, incompetencias y fracasos. También hay un mercado para ello. Durante este último año diversos medios de comunicación han fijado su atención en supuestas irregularidades y malversaciones de fondos de las ongd, así como en las limitaciones, contradicciones e incluso en los efectos negativos que sus acciones están teniendo en los países del Sur. Citemos solamente algunos de los ejemplos más significativos. El 21 de abril de 2002 el Semanal, dominical perteneciente al Grupo Correo, publicó un polémico artículo de Carlos Manuel Sánchez, Escándalo en las ongd. Los cooperantes denuncian. En este reportaje se mezclaban informaciones de carácter muy diverso con la clara intencionalidad de provocar la indignación del lector y

enjuiciar negativamente el trabajo de las ong. De este modo se citaba el informe elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Save the Children sobre abusos sexuales contra menores de edad por parte de «cascos azules» y cooperantes que habrían utilizado la ayuda humanitaria para acceder a mujeres y niñas en países como Guinea, Liberia y Sierra Leona. A renglón seguido, y sin práctica diferenciación entre unos y otros asuntos, se denunciaba también la malversación de los fondos de la ayuda humanitaria; el elevado índice de fracasos de los proyectos de cooperación; las complicidades entre los distintos agentes de la cooperación para maquillar los resultados de los proyectos con el fin de evitar que se les cortase la financiación; el incremento de los presupuestos de los proyectos para financiar el funcionamiento administrativo de las ong; los efectos negativos de múltiples proyectos. Además de un tratamiento muy superficial del problema, que lejos de analizar e informar solamente buscaba despertar la irritación y el escándalo, el procedimiento de obtención de las opiniones de algunos de los cooperantes entrevistados no parece que fuese muy limpio. Se sabe, por declaraciones de los propios entrevistados, que la información que estos aportaron era mucho más matizada y que solamente se recogieron los aspectos más controvertidos y polémicos de sus declaraciones.

Un carácter muy distinto tenía la entrevista concedida a Sol Alameda por José María Caballero, misionero javeriano español que trabaja desde hace años cuidando a niños soldados en Sierra Leona, y publicada en el Dominical de El País el 5 de mayo de 2002. En esta entrevista, y a partir de su propia experiencia de compromiso, José María Caballero denunciaba, entre otras cosas, la inutilidad de la mayoría del trabajo de las ong y de Naciones Unidas en ese país africano. Más que en la capacidad o no de aportar equipamientos como hospitales o escuelas, el problema radicaría en la incapacidad de los profesionales de estos organismos para llegar y escuchar realmente a la gente. Pero además de la inutilidad de sus acciones, Caballero consideraba que la forma de estar en el país de los cooperantes provoca efectos perniciosos para la población local: alzas de precios; estilos de vida mucho más elevados; diferencias salariales. Y buena parte de ello lo atribuye al hecho de que el trabajo en las ong se ha convertido en una carrera profesional más, una forma de «subir peldaños», lejos del compromiso moral que, en principio, se supondría.

Estos ejemplos, con acentos, intenciones y compromisos morales diferenciados, son solamente indicadores de un fenómeno mucho más amplio: la erosión de la legitimidad de las ong como agentes de desarrollo. Pero este fenómeno de pérdida de legitimidad no es en absoluto algo nuevo, ni exclusivo de España. Es más, en la medida que la cooperación al desarrollo en España tiene una historia muy corta, las críticas y cuestionamientos fuera de los círculos de los más directamente implicados son también recientes. Y sin embargo se trata de un fenómeno generalizado en la mayoría de países europeos del que ya nos advirtió hace unos cuantos años el libro de David Sogge, *Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo* (Icaria, Barcelona, 1998). La consecuencia de este proceso de pérdida de legitimidad parece obvia: la vulnerabilidad del conjunto de ongd se acrecienta, porque los matices y diferencias entre ellas, por grandes que sean, no siempre llegan de forma nítida al gran público.

En cualquier caso, y por lo que respecta a la forma de tratar desde los medios de comunicación el trabajo de las ongd, tanto una perspectiva positiva, especialmente en

términos de reclamo publicitario, como un enfoque negativo en el que se pretende «desenmascarar» a estos supuestos héroes, dificulta el mantenimiento de una imagen común como sector. Y en la medida en que esto ocurre es cada vez más difícil consensuar un mensaje conjunto por parte de las ongd. Una mayor relevancia en los medios traslada los debates más allá de los círculos reducidos y las contradicciones de un amplio abanico de organizaciones en el que conviven posiciones que van desde la derecha más conservadora hasta la izquierda transformadora, difícilmente pueden silenciarse u ocultarse por mucho más tiempo.

Una ofensiva conservadora dirigida a reestructurar el sector

Pero las dificultades por las que atraviesa el sector tienen mucho más que ver con las contradicciones que se han puesto en evidencia y amplificado a través de los medios de comunicación, con la ofensiva conservadora impulsada desde el gobierno para reestructurar y recomponer el particular tejido asociativo de las ongd. Nos encontramos ante una apuesta clara en favor de las opciones más conservadoras y afines a los intereses ideológicos y económicos de la derecha española.

Después de la aprobación del Plan Director de la Cooperación Española y por segundo año consecutivo, la resolución de las convocatorias de ayudas a las ongd por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha dejado un saldo claramente indicativo de esta tendencia. Lo apuntado el año anterior parece que se consolida, a saber: el privilegio de las organizaciones afines o más proclives a desarrollar las estrategias que interesan en mayor medida al gobierno español en el exterior, como si de empresas subcontratadas se tratara. La doctrina de la cooperación oficial española de vincular la ayuda oficial para el desarrollo a los intereses comerciales, culturales y geoestratégicos del país donante va tomando cuerpo. Otros receptores de estas ayudas tienen que ver con el mantenimiento de ciertas cuotas de poder entre distintos sectores de ongd. Y a unos pocos, aún resulta difícil marginarlos. El resto, por mucha historia y por mucha tradición de trabajo en cooperación, van quedando progresivamente desplazados.

Una de las piezas rotas heredadas de este conflicto entre esta ofensiva conservadora y parte de las ongd es la Coordinadora Española de ongd (CONGDE). Si bien fue el año anterior en el que se escenificó este encontronazo, la relación entre la AECI y la institución que hasta la fecha representa al grueso del sector sigue sin recomponerse. De hecho, uno de los principales conflictos en los que se escenificó este enfrentamiento, la composición del Consejo de Cooperación, aún no se ha resuelto. El origen del problema, sucintamente, puede enmarcarse en la decisión gubernamental de designar, por encima de la decisión democrática de las ongd federadas, qué ongd iban a estar presentes en el Consejo de Cooperación. Hasta la fecha, la decisión de la asamblea de la congde es que hasta que no se produzca una rectificación, no sentarse en el citado Consejo. A pesar de este acuerdo determinadas organizaciones continúan participando en él.

Los resultados que, grosso modo, han ido dibujándose a lo largo de este año han sido múltiples. En primer lugar, destaca el progresivo debilitamiento de la congde en relación al papel jugado en etapas anteriores. Lo que sin embargo no se ha producido ha sido su ruptura y la aparición de varias coordinadoras. Éste era uno de los escenarios posibles tal y como se vivió la crisis el año anterior. Finalmente parece que la opción

que ha acabado imponiéndose es la de una Coordinadora con un perfil más bajo en términos de incidencia política y social, y el desplazamiento hacia otro tipo de agrupamientos de parte de los esfuerzos de coordinación en el sector.

En segundo lugar, y de forma estrechamente interrelacionada, se ha producido un relativo fortalecimiento de algunas federaciones de ongd en determinadas Comunidades Autónomas y nacionalidades. En el ámbito autonómico parece que, de momento, las ongd han gozado de una menor presión y han podido mantener con mayor facilidad y menor tensión las diferencias que iban constatándose en el sector. La asignación de una vicepresidencia de la congede representativa de las federaciones autonómicas, no deja de ser un dato indicativo de este particular proceso. Así las cosas los interrogantes empiezan a trasladarse: ¿será posible mantener esta evolución en las federaciones autonómicas? O, en la medida que su influencia crezca, ¿volverá a repetirse el mismo fenómeno de enfrentamiento, ruptura y debilitamiento que ha ocurrido en la congede? ¿Las particularidades y la distinta composición de las federaciones autonómicas, reflejo de un tejido asociativo diferenciado, podrán generar dinámicas sustancialmente distintas y evitar el proceso que parece dibujarse a nivel general?

En tercer y último lugar destaca la progresiva articulación de grandes grupos de ongd con mayor nivel de afinidad ideológica que buscarían un espacio de colaboración particular, desarrollando iniciativas conjuntas, tanto de cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo, como en el ámbito de la incidencia política. Probablemente la cristalización y visibilización de estas alianzas sea una de las tareas pendientes para próximos años. Algunas de estas alianzas ya se están dando, aunque habrá que ver qué dimensiones toman y cuantos grupos acaban configurándose.

Muy probablemente el escenario que se vislumbra para un futuro a corto plazo sea el de una coordinación estatal débil, alguna federación autonómica que logre mantener una cierta fortaleza y, de forma paralela, grupos de ongd que cada vez vayan teniendo más influencia y trabajo conjunto con perfiles y propuestas cada vez más nítidamente diferenciadas entre sí; determinadas ONGD que, por sus dimensiones y nivel de incidencia muy superior al de los demás, mantendrán un perfil diferenciado muy particular; y finalmente, otro importante grupo de organizaciones que irán quedando fuera de lugar o con niveles de incidencia delimitados muy local-mente.

En cualquier caso, la ofensiva conservadora en el ámbito de la cooperación para el desarrollo ha tensionado profundamente al sector. Esto ha llevado a un contexto de polarización ideológica que puede permitir, a pesar de los pesares, un cierto reagrupamiento de las posiciones de izquierda dentro de este mundo. En este sentido, resulta muy significativo cómo ONGD con un perfil claramente técnico están sintiéndose cada vez más interpeladas a posicionarse sobre qué tipo de modelo de cooperación para el desarrollo quieren llevar a cabo. También está ayudando a ello la incomodidad que sienten muchas ONGD ante el enfoque mayoritario de los medios de comunicación, que proyectan una imagen de la cooperación en la que muchos no se sienten identificados. Y ya por último, pero no por ello menos importante, también está contribuyendo de forma significativa a que pueda producirse un cierto viraje hacia articulaciones de izquierdas por parte de determinados grupos de ONGD el hecho de que estas, precisamente a su izquierda, estén sintiendo la presión de un movimiento social como el antiglobalizador.

Con la mirada puesta en el movimiento antiglobalizador

Para las ONGD con un carácter progresista este proceso de recomposición del sector está plagado de dificultades y contradicciones. De entrada no disponen de los medios y apoyos que van a contar otros grupos de organizaciones a las que las cosas les van a ir mucho más de cara. Las dificultades económicas por las que están pasando algunas de estas organizaciones, derivadas de la drástica reducción del nivel de financiación para proyectos de desarrollo, no son algo menor. Y de ahí la importancia estratégica que para la supervivencia de su trabajo está teniendo la diversificación de las fuentes de ingresos. En este contexto cobra una relevancia muy significativa la cooperación descentralizada como una de las vías más importantes para el mantenimiento de un tejido asociativo vinculado a la cooperación para el desarrollo con un talante claramente transformador.

Al mismo tiempo, la relación de este sector de ONGD con un movimiento antiglobalizador cada vez más influyente, por poco articulado que parezca, y del que también forman parte las ONGD aunque no de manera mayoritaria, no deja de ser complicada. Para muchas personas, especialmente jóvenes, que años atrás podrían haberse vinculado a ongd, hoy por hoy puede resultar mucho más atractivo, e incluso en determinados momentos más influyente, trabajar directamente a través del movimiento antiglobalizador. En un contexto de apropiación por parte de la derecha de conceptos e ideas tradicionalmente vinculadas a la izquierda, también en el campo de la solidaridad internacional; en un momento en el que se visibilizan desde los grandes medios de comunicación mensajes sonrojantes que confunden las identidades de las distintas organizaciones dentro de un sector que tampoco ha acabado de romperse; en una situación en la que la capacidad de incidencia de las ONGD es cuestionado, es fácil entender que se produzca este desplazamiento en los espacios de organización social.

Es evidente que en el último año ha habido espacios de encuentro entre las ONGD de izquierdas y el movimiento antiglobalizador especialmente significativos e importantes. Algunos de estos momentos han sido, sin duda, los talleres y conferencias previas a la masiva manifestación celebrada en Barcelona contra el Banco Mundial durante el mes de junio de 2002. También lo han sido los distintos procesos preparatorios de los encuentros regionales vinculados al Foro Social Mundial, desarrollados bajo la estela de Portoalegre. A pesar de algunas fricciones y desencuentros estos espacios de confluencia han estado claramente abiertos.

Pero la influencia del movimiento antiglobalizador entre las ONGD no se ha limitado al desarrollo de acciones conjuntas, sino que también ha condicionado algunos de los debates específicos que se han estado produciendo dentro del sector.

Posiblemente sea en el ámbito del comercio justo en el que estos debates hayan cristalizado de manera más clara. En este proceso de delimitación de posturas la relación con el movimiento antiglobalizador ha tenido un peso definitivo. Después de unos años en los que las expectativas sobre el crecimiento del comercio justo y de sus capacidades para generar cambios eran muy destacadas, en los últimos tiempos parece que este tipo de actividad está sufriendo una cierta «desaceleración». Las dificultades económicas, tanto de las ONGD como de muchas tiendas de comercio justo que asumieron esta apuesta, ha estado también presente en el dibujo de los distintos caminos a seguir.

A parte de discusiones muy particulares como, por ejemplo, la referente a los sellos identificadores, los dos grandes debates planteados en torno al comercio justo son los siguientes: el papel del movimiento de comercio justo en la polémica sobre el comercio internacional y la dirección que debe tomar el movimiento.

El primer debate sobre el comercio internacional, lejos de circunscribirse a España, se está produciendo a nivel internacional. El origen de la discusión en los términos en los que se ha planteado últimamente tiene mucho que ver con el lanzamiento por parte de OXFAM Internacional de la Campaña Comercio con justicia. Se trata de una campaña importante en la que han entrado en la discusión de forma muy crítica con sus contenidos personalidades como Vandana Shiva, Walden Bello u organizaciones como Vía Campesina. Pero la cuestión, más allá de la polémica estricta de la campaña de OXFAM, parte del reconocimiento de que el comercio justo en sí mismo tiene una capacidad de incidencia en los procesos de desarrollo muy limitado, y que por tanto habría que buscar su vinculación a otros procesos más determinantes. Siendo así la cosa, la disyuntiva que parece dibujarse es, o bien trabajar desde el ámbito de la incidencia política en favor del cambio de las reglas del juego del comercio internacional y permitir así el acceso de los países del sur a mercados de los países del norte en mejores condiciones, así como un cierto nivel de protección de sus propios mercados interviniendo sobre las prácticas del dumping. o bien, partiendo de otro punto de partida, que consiste en considerar que ni la agricultura ni la alimentación pueden considerarse una mercancía, haciendo uso de un exitoso eslogan del movimiento antiglobalizador, dirigir una oposición frontal hacia la OMC y las reglas establecidas del comercio internacional, así como poner el énfasis en la defensa del derecho a la soberanía alimentaria y la apuesta por los mercados locales ante el comercio internacional. Es desde esta posición que las posibilidades de alianza y encuentro entre ONGD, el movimiento anti-globalizador y organizaciones campesinas del norte y del sur, articuladas a través de Vía Campesina, está siendo especialmente fructífero.

El segundo gran debate que se está produciendo en el ámbito del comercio justo tiene que ver con la dirección en la que hay que orientar el crecimiento del movimiento. Para algunas organizaciones la prioridad estaría en el incremento de ventas a través de la entrada en las grandes superficies comerciales. El principal argumento que apoya esta opción es que así puede beneficiarse directamente a un número mayor de organizaciones productoras de los países del sur. En cambio, para otras organizaciones, esta apuesta entraña un riesgo tan elevado del que difícilmente se podría salir indemne. La percepción del riesgo tiene que ver con la constatación de que en la actualidad el movimiento de comercio justo es aún muy débil y difícilmente podría tener la suficiente capacidad para controlar los mensajes ni influir decisivamente sobre el consumidor en un marco de comercialización masiva a través de las grandes superficies. En ese caso, la posibilidad de que el comercio justo sea absorbido por otras lógicas y acabe integrado en los circuitos comerciales normales, sin posibilidades de incidencia real en términos de sensibilización y creación de opinión entre los consumidores, cobra mayor verosimilitud. De ahí que las organizaciones que están ubicadas en esta segunda posición entiendan que la dirección del crecimiento del comercio justo es hacia la construcción de un movimiento social entorno al consumo responsable. En este ámbito las alianzas se van dibujando hacia los sectores de la producción y el consumo biológico, cooperativas de consumidores, etc.

Tanto en uno como en otro debate las referencias a la relación con el movimiento antiglobalizador no solamente han influido en su definición, sino, y lo que es más importante, han permitido imaginar otro tipo de escenarios. Pero esta mirada hacia el movimiento antiglobalizador también ha condicionado otras discusiones además de las que se han dado en el ámbito del comercio justo. Un ejemplo especialmente ilustrativo al respecto ha sido el debate sostenido por las ONGD de la Federación Catalana de ONG para el Desarrollo a propósito de su participación o no en el Fórum Universal de las Culturas del 2004. En la discusión sobre las implicaciones que supondría participar en un gran evento de estas características las ONGD que manifestaron su desacuerdo utilizaron argumentos como que con dicha presencia se estaría legitimando un proceso de remodelación urbanístico de la ciudad de Barcelona de carácter especulativo y al servicio de los intereses de los sectores más pudientes; o que se estaría contribuyendo a una limpieza de imagen de determinadas empresas multinacionales españolas que están teniendo actuaciones en los países de sur muy contradictorias con los intereses de las mayorías populares de estos lugares. Pero de forma muy significativa se argumentó también que cómo se iba a justificar una presencia en el Fórum 2004, por muchas facilidades, medios y posibilidades de difundir determinados contenidos, mientras el movimiento antiglobalizador prepara acciones de denuncia y actividades de contrarias al Fórum.

En cualquier caso, el debate sobre las formas de colaboración y los aportes específicos tanto de las ONGD como del movimiento antiglobalizador, es especialmente relevante en un momento como el actual en el que el movimiento de cooperación y solidaridad internacional se está abriendo cada vez más. Desde los espacios propios de cada quien es importante encontrar espacios de colaboración y reconocimiento de las posibles complementariedades.

Temas estratégicos que pueden servir como puentes no faltan: desde la defensa del derecho a la soberanía alimentaria; la exigencia de la abolición de la deuda externa; la denuncia de los planes de integración económica como el ALCA u otros como el Plan Puebla Panamá, claramente al servicio de esos planes de integración; o el seguimiento de las acciones del núcleo duro del capitalismo español en los países del sur.

[1] Ernest Cañada es Coordinador de Proyectos de SODEPAU y miembro de la Junta Directiva de la Federación Catalana de ONGD. Para cualquier comunicación pueden conectarse a través de correo electrónico en la dirección: ernest.sodepau@pangea.org. Agradezco los comentarios y sugerencias de Xavier Montagut y Joaquín Zúñiga.