

# Tendencias globales y sociedad civil internacional ¿Una *ongización* de la política mundial?

Peter Wahl

**Peter Wahl:** directivo de la WEED, Weltwirtschaft, Oekologie und Entwicklung, ONG especializado en temas de la deuda del Sur, conflictos Norte-Sur y temas conexos.

**Palabras clave:** globalización, relaciones Norte/Sur, ONGs.

**Resumen:**

Las ONGs deben considerarse como un actor entre muchos, junto con los partidos, sindicatos, las iniciativas ciudadanas, comunas, iglesias, etc.; a veces también sumados a este o aquel gobierno. Sería apresurado hablar por lo tanto de una *ongización* de la política mundial. Por el contrario: las ONGs sólo pueden escapar al destino de ser un fenómeno de moda si desarrollan una mirada realista sobre su significado y alcance limitados y aceptan ponerse en el lugar adecuado a un contexto estratégico más amplio.

En los últimos años, ciertas organizaciones no gubernamentales (ONGs)<sup>1</sup> como Greenpeace, Amnistía Internacional y WWF, al igual que las ONGs como fenómeno general, han experimentado un auge dramático como actores políticos, y esto rige tanto para la política nacional como para la internacional. Puntos culminantes de esta sorprendente carrera fueron las últimas cumbres de la ONU, al igual que acciones espectaculares como la toma de una plataforma petrolera de la multinacional Shell por miembros de Greenpeace.

Estos éxitos de las ONGs han llevado a que sean percibidas como símbolos de esperanza, a que les sea adjudicado un papel importante en la solución de las

---

<sup>1</sup> En el marco del presente artículo no vamos a abordar el notorio problema de la definición de ONG, Organización No Gubernamental. En lugar de eso utilizaremos pragmáticamente un concepto de ONG que se guía por los siguientes criterios: 1) asociación voluntaria; 2) independencia de partidos políticos; 3) sin fines de lucro; 4) ninguna orientación a intereses de los miembros o de grupos específicos, en el sentido de intereses profesionales o especiales (deporte, pasatiempos, etc.); 5) no excluyente (étnica, nacional, religiosa, específica de un sexo, etc.); 6) relación intrínseca con problemas globales del medio ambiente, el desarrollo, la justicia social, la seguridad/la libertad, la cuestión de los sexos.

crisis y los problemas mundiales (medio ambiente, desarrollo, asuntos sociales, derechos humanos, etc.). Se habla de una sociedad civil que como correctivo, e incluso como contrapeso, al mercado y al Estado, lucha por los intereses del medio ambiente, de la gente y de las generaciones futuras.

Sin embargo, lo espectacular de algunas acciones de las ONGs no debería obstaculizar una evaluación realista. Por esa razón, la tesis central del presente artículo es que, efectivamente, las ONGs presentan una dimensión sin duda relevante desde el punto de vista político, pero los límites de sus posibilidades reales son mucho más estrechos de lo que sugiere su vigencia y actualidad en los medios de comunicación. Queriendo provocar: las ONGs son el actor más sobrevaluado de esta década.

### Recursos y posibilidades de las ONGs

A diferencia de los gobiernos, las ONGs no disponen de un recurso de poder estatal. A diferencia de los grandes actores del mercado, tampoco disponen de recursos económicos y financieros dignos de mención con los que pudieran ejercer poder e influencia. A diferencia de los sindicatos y los movimientos sociales, no disponen de un fuerte potencial de presión en forma de huelgas o grandes masas de votantes. Los recursos de que disponen son instrumentos «blandos» desde el punto de vista de la Política y del poder: competencia en los asuntos, gran motivación y compromiso, imagen de dinamismo y vigor, el encanto de la novedad y la reputación de integridad moral, incorruptibilidad e idealismo altruista (Amnistía Internacional es un caso emblemático). Todo esto hace que las ONGs tengan una gran *aceptación* en la población.

Cuando con base en esos recursos logran notoriedad e influencia en la opinión pública, se convierten en un factor político relevante. Entonces están en posición de introducir más transparencia en los procesos de toma de decisiones; y como complemento al sistema de democracia representativa, fomentan elementos de democracia participativa. En este sentido las ONGs contribuyen a la democratización de la sociedad.

Eso también es valioso independientemente de si ellas mismas tienen mucha o poca legitimidad como organizaciones particulares o en conjunto. El potencial de democratización se impone casi sistemáticamente. En ello reside el mayor mérito de las ONGs.

### Sobre la génesis del fenómeno

Para evaluar en forma realista el significado social de las ONGs resulta singularmente esclarecedor analizar los determinantes históricos que produjeron este fenómeno. A fin de cuentas, no es ninguna casualidad que las ONGs comenzaran su auge en los años 80 y logaran marcar un hito para

comienzos de los 90 (con la Conferencia de Río); es decir, en una coyuntura histórica muy específica y no, por ejemplo, en los años 60.

Las condiciones básicas y determinantes en el ascenso de las ONGs se sitúan en el punto de convergencia de dos procesos<sup>2</sup>: la creciente pérdida de competencia para la solución de problemas en los actores políticos tradicionales, en relación con los problemas globales, y la dinámica de los denominados nuevos movimientos sociales. A esto se agrega el importante papel de los medios de comunicación.

Existen también otros factores que favorecieron el ascenso de las ONGs, pero les corresponde un significado más bien secundario, por lo que no los trataremos en detalle. En forma resumida baste con mencionar la proliferación de movimientos en el antiguo bloque soviético, cuya acción se interpretó como expresión del despertar de una sociedad civil (*Solidaridad*, entre otros), la crisis de las izquierdas, la cual creó un vacío que llenaron parcialmente las ONGs, y (algo más trivial) la importancia política y laboral que adquirieron las ONGs para los académicos desempleados, sobre todo en los países en desarrollo.

**La pérdida de competencia de los actores tradicionales.** La pérdida de competencia esta tal para la solución de problemas frente a la complejidad de los desafíos globales, y la pérdida de credibilidad que han experimentado otros actores tradicionales tales como los partidos políticos (incluyendo los de oposición), los sindicatos y las asociaciones<sup>3</sup> en prácticamente todos los países industriales, fenómenos constatados a menudo en los últimos quince años, volcaron inevitablemente la atención hacia actores alternativos, sobre todo porque éstos afirmaban que conocían salidas para «salvar el planeta», tal como lo formulara enfáticamente el secretario general de la Cnumad, Maurice Strong.

Las ONGs se beneficiaron de esa situación. Hoy en día ellas también llenan el vacío que surgió con la pérdida de importancia de las formaciones políticas tradicionales. Desde esta perspectiva, la fuerza de las ONGs no es autóctona, sino tan sólo una función de la debilidad de los otros.

Como una respuesta a la revalorización del sector no gubernamental, el lado estatal desarrolló dos estrategias: por un lado, la de los países con gobiernos conservadores-neoliberales, encabezados por Estados Unidos en la etapa de

---

<sup>2</sup> Los NMS ya son una reacción a la competencia disminuida para la solución de problemas que se observa en los actores tradicionales.

<sup>3</sup> El fenómeno se percibe e interpreta desde diferentes perspectivas: desde la perspectiva teórico-sistémica de Luhman, por ejemplo, quien habla de una incapacidad fundamental de conducción de los sistemas sociales complejos, pasando por la tesis muy difundida sobre la pérdida de significado del Estado nacional en vista de la internacionalización progresiva, y el reconocimiento de una individualización creciente que conduce al debilitamiento de formas tradicionales de organización, hasta la tesis de la displendencia del Estado y los partidos. En total, en cuanto al alcance menguante de la acción política estatal y tradicional, sin duda hay unanimidad en los diferentes planteos.

gobiernos republicanos de Reagan a Bush, y por otro la estrategia de los países orientados a la reforma, bien sea con gobiernos socialdemócratas o con marcadas tradiciones corporativistas. En este grupo se cuentan, entre otros, Noruega, Suecia, los Países Bajos y Canadá. También en las organizaciones internacionales se repite ese patrón: de un lado la ONU, especialmente algunos de sus organismos complementarios como la Unesco, y en el otro lado sobre todo el Banco Mundial y el FMI.

**El antiestatismo neoliberal y las ONGs.** Un elemento constitutivo de la ideología neoliberal es su *antiestatismo*. La crítica se centra sobre todo en las funciones sociales del Estado (incluyendo la ayuda para el desarrollo) que, conforme al dogma, son una locura. En este enfoque las ONGs, a las que no por casualidad los neoliberales califican de «private organizations», vienen muy a propósito como alternativas al «estado social Moloc». Algunas de las ventajas comparativas que se atribuyen a las ONGs, como la eficacia en función de los costos y la flexibilidad<sup>4</sup>, se esgrimen como argumento para delegarles determinadas tareas del Estado, privatizándolas en el proceso. En el área de la ayuda para el desarrollo, la privatización se legitima adicionalmente aludiendo al hecho de que en muchos países en desarrollo los aparatos estatales son especialmente ineficientes y además corruptos.

Como representación del tipo de trato conservador-neoliberal con las ONGs, citemos al BM: «Un modo de proceder participativo le permite a los gobiernos: reunir información precisa y representativa sobre las necesidades, prioridades y capacidades de las poblaciones locales, y sobre los efectos de las iniciativas y programas gubernamentales; ajustar los programas a las condiciones locales para poder aprovechar más eficientemente los recursos; ofrecer servicios de mejor calidad y orientados a las necesidades; movilizar recursos locales para aumentar o incluso reemplazar recursos gubernamentales escasos; mejorar el aprovechamiento y conservación de las instalaciones y servicios gubernamentales; acrecentar el reconocimiento y la legitimidad de servicios del gobierno»<sup>5</sup>. En lo que se refiere al buen desarrollo de los proyectos, las ONGs también tienen una buena acogida. En cambio, no tienen ningún acceso a las decisiones macropolíticas del Banco.

Esta visión de las ONGs conduce a una *instrumentalización* sin tapujos, cuya naturaleza se vuelve aún más clara cuando se observa la selectividad con que se les asignan tareas. Por una parte, por lo general se trata de áreas que no son suficientemente lucrativas para una privatización comercial. Por otra, desde el punto de vista político se trata exclusivamente de *soft issues* (asuntos suaves),

---

<sup>4</sup> De hecho, muchas ONGs disponen de un recurso que raras veces se encuentra en los aparatos estatales: motivación y compromiso. De ello resulta que la dimensión de la auto-explotación y la disposición a trabajar en condiciones precarias están muy por encima de lo normal, y por esa razón las ONGs generalmente trabajan muy eficientemente en relación con los costos.

<sup>5</sup> The World Bank: *Report of the Workshop on Participation of NGO's*, Washington, 1992.

como la política social, ambiental y de desarrollo, en cuya conformación pueden participar las ONGs. Hoy tanto como antes siguen excluidas de la cooperación en el campo de los intereses «duros».

La aceptación de la instrumentalización conduce finalmente a una *trampa de irrelevancia* para las ONGs; y cuando tratan de escapar de esa trampa reciben sanciones. Por ejemplo, hace poco en EEUU los republicanos presentaron un proyecto de ley (la llamada *Istook Amendment*) que introduce un tope financiero a los subsidios estatales para el trabajo intercesor de las ONGs. El fondo del asunto es el siguiente: en los últimos tiempos las organizaciones benéficas no se habían limitado solamente a amortiguar los efectos de la marginación de un número creciente de personas, sino que también estaban señalando las causas económicas de esa pobreza creciente.

En el campo internacional existen también paralelismos. Por ejemplo, la OMC ha rechazado cualquier participación de las ONGs<sup>6</sup>, y lo mismo es válido para el FMI y el G-7. Por supuesto que la participación de las ONGs no se menciona en el Consejo de Seguridad de la ONU, en la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO), etc.

En este enfoque se les asigna a las ONGs un papel definido heteronómicamente en un plan de restructuración político-normativo que permite hacer realidad el lema neoliberal de *lean management* y *lean production* en la reducción del Estado social y en la percepción de las ventajas de costos en una parte de las funciones del Estado.

Muchas ONGs no están concientes de su determinación externa, pues la interpretan como descentralización y fortalecimiento del principio del subsidiarismo; valores ambos que en sí mismos tienen de hecho una dimensión emancipadora. Además, la fuerte dependencia de los subsidios estatales fomenta en forma muy materialista esta ceguera de las ONGs frente a su función en el contexto social. Mientras se nutra de esas fuentes, cualquier coyuntura de ONGs es una prosperidad aparente, y la fuerza que se logra de esa forma es prestada –cuando no realmente una debilidad.

**Gobiernos orientados a la reforma. Alianza e instrumentalización.** El conocimiento de causa que tienen los gobiernos y organizaciones internacionales reformistas sobre las limitaciones de sus posibilidades ante problemas nuevos y sumamente complejos hace surgir una pregunta: ¿dónde existe todavía un potencial sin agotar que se pudiera movilizar para la solución de los problemas? La mina está en la sociedad civil, y dentro de ella en las ONGs. De tal manera, el Informe Brundlandt dice: «Cada vez es menos posible abordar sin ellas [las ONGs] los problemas del medio ambiente y el

---

<sup>6</sup> Lo mismo es válido para el Ministerio de Economía de la República Federal de Alemania, al que competen las cuestiones del comercio, mientras que el BMZ y BMU se manifiestan bastante abiertamente contra las ONGs.

desarrollo»<sup>7</sup>; y la Agenda 21 dedica casi un tercio de su capítulo titulado «Major groups» a la participación de los diferentes grupos de actores del sector no gubernamental.

Actuando en consecuencia, durante y después del proceso de Río, las ONGs recibieron un generoso respaldo político y financiero de esos gobiernos. La UE, los gobiernos nórdicos y los Países Bajos otorgaron incluso recursos considerables para hacer posible que no solamente las ONGs nacionales participaran en este proceso, sino también las de Europa oriental y de los países en desarrollo.

Si bien es cierto que esa estrategia respeta esencialmente a las ONGs como factor autónomo, aquí también se muestra que una parte considerable de la fuerza de las ONGs proviene de la benevolencia de los gobiernos –también en este caso una fuerza prestada, que se les puede quitar si cambian las circunstancias<sup>8</sup>.

Por otra parte, el abrazo de «gobiernos amistosos» siempre encierra el riesgo de una asimilación furtiva. Un indicio al respecto es la creciente fijación de las ONGs en las agendas de gobierno y en su calendario de conferencias. Hay muchos ejemplos de cómo el sutil encanto del patrocinio gubernamental lleva a las ONGs a una trampa de apropiación.

**Desarrollos específicos en el Sur.** La situación de las ONGs en los países en desarrollo es muy variable. En algunos países como la India, Filipinas o Brasil existe una gran cantidad de ONGs bien organizadas y, en parte, hasta más arraigadas en movimientos populares y locales que las ONGs del Norte. En cuanto a su relación con los gobiernos respectivos, su situación es comparable a la descrita en las dos secciones anteriores.

Sin embargo, en muchos casos existe una coyuntura conflictiva que puede llegar incluso a una confrontación entre ONGs y gobierno. Casos extremos son los regímenes fundamentalistas, autoritarios y dictatoriales. Para ellos, las ONGs son una forma de oposición a la que responden con represión. A veces las ONGs son la única posibilidad que tiene la población de expresarse políticamente (Camerún, o Chile durante la dictadura de Pinochet). Por lo general esas ONGs tienen un fuerte apoyo en las bases.

Para una serie de gobiernos del Sur, las ONGs se han convertido también en competidoras por los recursos de las ayudas para el desarrollo. En algunos casos el BM, y también algunos donantes bilaterales, pasaron a financiar las

---

<sup>7</sup> Informe Brundlandt: *Unsere Gemeinsame Zukunft [Nuestro Futuro Común]*, edición alemana, Volker Hauff, Greven, 1987, p.322.

<sup>8</sup> De aquí no se infiere que haya que rechazar en general la cooperación con los gobiernos, sino más bien que es decisivo que las ONGs estén concientes de los riesgos y límites de la cooperación, y ajusten su práctica en consecuencia.

ONGs, en lugar del gobierno, en vista de la ineficiencia, incompetencia y corrupción de los aparatos estatales.

### Los nuevos movimientos sociales y las ONGs

El fenómeno ONG no podría ser lo que es hoy en día sin los nuevos movimientos sociales (NMS). Los NMS llevaron al orden del día los grandes temas a los que se abocan las ONGs. El discurso ecológico y (con limitaciones) la temática de los sexos adquirieron incluso condiciones de hegemonía mediante los NMS<sup>9</sup>.

En el curso del desarrollo de los NMS, y sobre todo en su fase de descenso marcado por las crisis, surgieron o pasaron al primer plano nuevos tipos de organización. Viejas organizaciones del espectro de las asociaciones tradicionales recibieron la influencia de los NMS, y luego del exitoso competidor recién llegado, tomando mucho de ambos<sup>10</sup>. En cuanto a los asuntos de fondo, tanto las viejas como las nuevas organizaciones se remitieron a los temas de los NMS.

Pero si durante el apogeo de los NMS las ONGs se definieron con referencia a ellos, al declinar esos movimientos salieron de su sombra. Comenzó entonces una separación estructural y de contenido de las ONGs y el resto de los NMS. Las primeras pasaron a ocupar visiblemente el lugar de los segundos. La *profesionalización*, la ideología de la eficiencia y la *rejerarquización* ocuparon el lugar de la orientación cultural y de los conceptos de organización y estructura (democracia de base, jerarquías horizontales, descentralización, igualdad para las mujeres, cte.) que muchos activistas (hombres y mujeres) de los movimientos habían aportado cuando se cambiaron a las ONGs. Tal como las asociaciones tradicionales se habían aproximado a los patrones de los NMS, así las organizaciones recién fundadas se movieron en dirección a los patrones de esas asociaciones.

En la misma medida corren entonces todos los riesgos que la sociología de la organización ha analizado en las formas tradicionales de organización: la burocratización, la independización de aparatos de alto nivel, la influencia creciente de intereses particulares tales como intereses relacionados con la carrera y el lugar de trabajo, el acomodamiento a las presiones para asegurar

---

<sup>9</sup> Esto fue válido al menos hasta hace poco. Con el ataque neoliberal contra el Estado social probablemente se perfila un cambio. Lo mismo es válido para el tema de la paz/el desarme, en el que desde el comienzo de los años 80 y hasta la guerra del Golfo hubo una corriente tendencialmente pacifista que llegó a ser mayoritaria en la sociedad, pero que ahora se está debilitando cada vez más rápidamente en favor de una remilitarización.

<sup>10</sup> Casos conocidos de ese proceso de adaptación son, por ejemplo, la Asociación para la Protección de las Aves (hoy Naturschutzbund - NABU) que tiene ya aproximadamente 80 años, o –en el área del desarrollo– la organización religiosa de beneficencia *Misereor*, que hoy nadan juntas alegremente en la corriente principal de las ONGs.

un financiamiento continuo, con el peligro consecuente de una dependencia de donantes, patrocinadores, etc.

Es cierto que se siguieron atendiendo los temas de los NMS, pero la emancipación del movimiento social estuvo acompañada de una pérdida de ideales y de orientaciones a valores trascendentes, político-sociales, que en muchas ONGs todavía existían solamente a nivel subcutáneo y que no pocas veces desaparecieron por completo<sup>11</sup>: el precio del planteo del *single issue* (asunto único). Al mismo tiempo apareció una pérdida de legitimidad democrática. Las nuevas ONGs sólo son responsables ante sí mismas. Además, todavía hoy siguen viviendo de un capital que acumularon los NMS, algo válido sobre todo en relación con su gran aceptación en la población y su elevado prestigio moral («incorruptibles, desinteresadas defensoras del bienestar común»)<sup>12</sup>. En relación con ello, las ONGs se apoyan en un recurso que «heredaron», que no se ganaron. A este respecto aquí también hay un elemento de fuerza prestada.

Los acontecimientos futuros demostrarán si corresponde a la realidad la tesis de que las ONGs son la continuación de los NMS con otros medios, y de que su fuerza actual es también una función de la debilidad de los NMS.

### Las ONGs y los medios de comunicación

La participación de los medios de comunicación en el ascenso de las ONGs es por lo menos tan grande como la de los gobiernos. Para un factor que tiene entre sus tareas principales la creación de publicidad, la intervención de los medios de comunicación es de importancia vital. Por esa razón muchas ONGs organizan activamente su trabajo pensando en el impacto publicitario. Indiscutiblemente el número uno en ese campo es Greenpeace.

**Sobre la práctica publicitaria de Greenpeace.** Las acciones de Greenpeace no sólo satisfacen el sensacionalismo de los medios de comunicación (sobre todo de la televisión), sino que además aprovechan hasta en detalles psicológicamente inconcientes su lógica dramática. La lucha de los pequeños botes inflables contra los grandes barcos petroleros, plataformas, etc., corresponde a los requisitos dramáticos de «acción» del medio –por lo demás, con una clara división entre el bien y el mal– y además evoca en el espectador imágenes atávicas, como por ejemplo el duelo entre David y Goliat.

---

<sup>11</sup> Sin duda la crisis de la izquierda y del marxismo tuvo una influencia considerable en este proceso, que comenzó mucho antes de 1989 y que con la caída del socialismo burocrático como punto culminante fue interpretado como «el fin de la ideología».

<sup>12</sup> Un indicio sumamente llamativo de la dependencia de las ONGs de los NMS es el hecho de que tienen mucho menos éxito en países donde los NMS no tuvieron mucha fuerza (Francia, Italia) que en el ámbito anglo-germano. Eso viene exactamente al caso también para organizaciones insignia como Greenpeace.

Aunque la «infracción limitada de las reglas», o sea la violación de la ley, es parte del concepto de acciones de Greenpeace, no despierta ningún rechazo emocional en el ciudadano promedio, como lo hacen normalmente las formas tradicionales de protesta ilegal. Las acciones de Greenpeace son ejecutadas por grupos pequeños que se pueden abarcar de una ojeada: generalmente cuentan con no más de una docena de personas. Por ese motivo no tienen el aura amedrentadora de desorden, caos y violencia que producen las protestas «clásicas» de grandes masas humanas.

La mayoría de las veces los activistas están uniformados, pero no con el color verde oliva, sino con un mono anaranjado, el color que produce más simpatía según la psicología del color. Al menos en las grandes acciones espectaculares, los protagonistas son casi exclusivamente hombres, con lo cual surge la impresión de un ejército alternativo, pero que funciona según reglas militares. Una impresión que refuerza (por último, pero no menos importante) el uso y competente manejo de la tecnología más moderna. De esa forma, aun en la protesta, las acciones de Greeripeace proyectan *modernidad, orden y limpieza*.

De tal modo, ellas ofrecen las mismas posibilidades de identificación a las que estamos acostumbrados desde la más tierna infancia por la estética de las películas de Hollywood en el cine y la televisión. A los protagonistas, que defienden a todos intrépidamente sin que tengan ninguna necesidad personal de hacerlo, se transfieren todos los sentimientos que de otra forma reservamos para la imagen del «caballero andante» de nuestros mitos infantiles (Lohengrin, Winnetou, Robin Hood, etc.). El papel de «representantes» de estos combatientes de Greenpeace tiene a la vez la importante función psicológica de exonerar de la responsabilidad y obligación de emprender alguna acción personalmente.

Las acciones de Greetipeace entraron en una relación simbiótica con la estructura de las imágenes publicitarias. Toda su forma de trabajar, las estructuras organizativas<sup>13</sup>, todo el *know how* altamente profesional de la organización, están hechos a la medida para la intermediación publicitaria. Esto constituye el éxito de Greenpeace; pero también su debilidad, porque los socios en la simbiosis son sumamente heterogéneos.

Además, dentro de la lógica de los medios de comunicación está también el hambre de temas nuevos, de imágenes novedosas, de noticias inéditas y sensacionales; tendencia ésta que Cobra ímpetu en la medida en que las instituciones privadas, con sus mecanismos comerciales de cuotas y competencia, hacen retroceder la televisión pública. Por lo tanto, el brillo publicitario corre el riesgo de apagarse tarde o temprano con la cotidianidad y el

---

<sup>13</sup> Greenipeace está organizada rigurosa y jerárquicamente según el sistema de la línea de mando. No existe un control democrático externo ni interno. El principal criterio del éxito son las «cuotas de conexión».

desgaste de la sensación, y el valor de las acciones de Greenpeace podría volver a ser irrelevante para los medios noticiosos. En tal sentido, su magistral utilización de los medios podría experimentar un cambio brusco y llevar poco a poco a una *trampa publicitaria*.

También hay que preguntarse qué efecto surte todavía una presentación de política que transforma las leyes del entretenimiento con sus veloces imágenes. Parece haber bases para pensar que sigue dejando tan poca huella en la práctica social de la mayoría de las personas como el consumo de entretenimiento que se declara abiertamente.

Aun cuando Greenpeace ocupa una posición única e inalcanzable en los medios de comunicación, casi todas las demás ONGs están intentando también entrar en ese campo, con mayor o menor éxito. Actualmente ello se aplica incluso al punto intrínsecamente árido de las conferencias de la ONU. La presencia de las ONGs introduce un elemento de novedad, tensión y dinamismo en esos eventos. Surge un contrapunto estimulante con las caras de los políticos de siempre y sus declaraciones sabidas hasta la saciedad, y con los diplomáticos de trajes grises que los preceden.

Para la ONU, por su parte, que desde hace algún tiempo enfrenta considerables problemas de legitimidad, la presenciade las ONGs y su rol prominente en los medios de comunicación crea una nueva base de legitimidad. En un discurso pronunciado en 1994, Boutros Boutros-Ghali dijo sobre las ONGs: «Su cooperación en las organizaciones internacionales es en cierto sentido una garantía de legitimidad política para esas organizaciones internacionales»<sup>14</sup>.

## Globalización y ONGs

Algunos factores del proceso de globalización intervienen decisivamente en la veloz y ascendente carrera internacional de las ONGs. A la inversa, la acción internacional de las ONGs influye en la globalización con una retroalimentación positiva, si bien en una medida sumamente modesta en comparación con los grandes actores económicos y políticos. La dialéctica entre la globalización y las ONGs actúa sobre todo en los siguientes factores:

- Las ONGs aprovechan intensa y hábilmente las nuevas posibilidades en materia de transporte y comunicaciones. Hoy, se cuentan entre las pioneras en la transmisión electrónica de información, ventajosa en costos y computarizada. A través de la Association for Progressive Communication (APC) –una red mundial de correo electrónico que fue un importante instrumento para las ONGs ya antes de la aparición de Internet– también las ONGs de países en desarrollo se conectaron electrónicamente muy temprano. En la actualidad, prácticamente todas las ONGs activas internacionalmente están conectadas a Internet.

<sup>14</sup> Citado de Peter Mucke: *Nichtregierungsorganistionen und die UNO*, Documento de la oficina de proyectos Umwelt & Entwicklung, Bonn, 1996, p. 2.

- La *dimensión cultural* de la globalización (la estética hollywoodense, el mundo de imágenes de la publicidad, CNN, los artículos estandarizados de consumo como Coca Cola, Mc Donalds, etc.) ha favorecido el establecimiento de las ONGs como un producto del Norte tanto como el hecho de que el inglés americano se haya convertido en lengua franca a nivel mundial. Igualmente la adopción de estándares occidentales de profesionalismo, temas, posiciones programáticas, métodos de trabajo, elementos de la cultura política, actitudes, etc., por parte de ONGs ductoras del Norte conformaron las normas y contribuyeron tanto a acelerar el proceso de formación de ONGs como también a una cierta homogeneización.

### Relaciones en la comunidad de las ONGs

La mayoría de las ONGs busca aumentar su eficacia y ganar capacidad de acción colectiva asociándose con otras organizaciones. El instrumento principal a este fin es la formación de redes. Hasta cierto punto esto produjo buenos resultados. Sin embargo, también en este caso hay que ser realista y reconocer la existencia de límites.

La cuestión es que a despecho de la autoimagen de la mayoría de las ONGs, con su gran carga moral y ética, no existe el mundo incólume de las ONGs. Al igual que el resto de la sociedad, de la cual forman parte, su universo está surcado de fracturas, contraposiciones, asimetrías y relaciones informales de dominio (casi siempre sutiles).

En parte, se trata de una diversidad cuasi natural, que proviene de la heterogeneidad de orientaciones políticas, organizativas, financie ras y temáticas. Aun en condiciones favorables eso tiene que conducir necesariamente a procesos de auto-organización largos y complicados. Y, de hecho, sólo muy lentamente se forman modos de proceder, reglas y rutinas. Todavía no existe un sistema de reglas firmemente establecido.

El proyecto de desarrollar un código de conducta<sup>15</sup>, discutido en el Foro Global de las ONGs en la Cumbre de Río, no progresó. En lugar de eso, con la presión política cotidiana de producir una capacidad de articulación y acción conjunta frente al lado gubernamental, se impone una pragmatismo orientado a la eficacia que no solamente no refleja ya estructuras de cooperación entre las ONGs, sino que además fomenta la formación de jerarquías informales.

Cansadas de una auto-organización orientada a los modelos democráticos y a la asociación, algunas ONGs grandes del Norte reaccionan sobre todo

---

<sup>15</sup> El borrador de un código de conducta, que pretendía sobre todo basar las relaciones Norte-Sur entre ONGs en una amplia igualdad de derechos, perdió mucha fuerza en los pasajes decisivos sobre finanzas (p. ej., la creación de un fondo) por presión de ONGs del Norte, y desde entonces no se discutió más el asunto.

recurriendo cada vez más a formas tradicionales de cooperación y desarrollando una organización vertical a partir de un centro a nivel internacional, junto o en lugar de las redes horizontales. Es decir, existe una tendencia a alejarse del trabajo en redes y encaminarse a la estructura tradicional de las organizaciones. Así, por ejemplo, Oxfam International está buscando extenderse de Gran Bretaña a otros países industriales y fundar secciones nacionales<sup>16</sup>, o transformar ONGs existentes en seccionales de Oxfam. De esa forma surge una genuina ONG multinacional.

Greenpeace Internacional y la WWF fueron concebidas así desde un principio. Sin importar el grado de autonomía de las secciones nacionales dentro de las asociaciones internacionales en comparación con otras ONGs o redes de ONGs, mediante esas formas de organización surgen actores fuertes que tienden a convertirse en *centros de predominio* en la escena o escenas nacionales e internacionales de las ONGS.

En los actuales momentos se pueden apreciar los primeros efectos de esa tendencia, por ejemplo el egoísmo, las rivalidades, las luchas políticas hegemónicas, la competencia por cuotas en el mercado de subvenciones y contribuciones, etc.

Una de las contraposiciones más evidentes y al mismo tiempo más destructoras desde el punto de vista político, dentro de la comunidad internacional de ONGs, es la que ocurre entre las ONGs del Sur y del Norte. Más allá de toda la retórica oficial sobre hermandad, son las ONGs del hemisferio Norte<sup>17</sup> las que en forma predominante fijan los temas, determinan el orden del día y hacen concesiones estratégicas. Especialmente problemático resulta el que la mayoría de las ONGs del Sur dependa financieramente de sus socios del Norte.

Otra fractura se encuentra entre los grupos angloparlantes y los demás. En virtud del predominio del inglés (por razones económicas la interpretación simultánea a otros idiomas raras veces es posible) y las ventajas concomitantes de los que tienen el inglés como lengua materna, las posiciones del ámbito de las lenguas romance están subrepresentadas. Más allá de lo puramente idiomático, de esa forma se promueve la cultura política del contexto anglosajón, sus discursos, ideologías, etc.

En el fondo de una gran parte de los problemas de las relaciones internas se encuentra la cuestión de la disposición y el acceso a los recursos financieros. Eso es válido tanto en contextos nacionales como internacionales. Por ejemplo, las ONGs de países con tradiciones corporativas (los Países Bajos,

---

<sup>16</sup> También en Alemania se fundó una sección Oxfam en 1995.

<sup>17</sup> Una excepción es la Red del Tercer Mundo, una red más que nada de científicos y activistas de Asia, Latinoamérica y África. La RTM es también uno de los raros ejemplos de una ONG del Sur que pudo construir una base financiera autónoma.

Escandinavia) pueden recurrir a un patrocinio estatal relativamente importante. Cuando, además, pueden movilizar recursos de la población a través de un sistema de donaciones bien desarrollado, no tiene que surgir una dependencia unilateral de las fuentes de recursos monetarios estatales. También las particularidades del sistema político estadounidense (la inexistencia de facto de partidos políticos, el papel de las fundaciones privadas, etc.) favorece el surgimiento de ONGs financieramente fuertes.

## Resultado

Todavía no existe una evaluación fundamentada y sólida de lo que las ONGs han aportado y alcanzado en los últimos años, más allá de espectaculares acciones aisladas. Por esa razón, las siguientes son hipótesis cuyo asidero habría que comprobar: hasta ahora no se puede demostrar una influencia de las ONGs sobre las decisiones relevantes, menos aún que haya habido de parte de ellas un aporte mensurable a la solución de problemas globales.

La formulación usual en este punto, que las ONGs contribuyeron especialmente a crear conciencia sobre los problemas en la opinión pública y en los responsables de decisiones, es válida en todo caso para los años 70 y comienzos de lo 80. Nunca se tuvo tanto conocimiento de la situación de los problemas como ahora, y desde hace tiempo conocemos los proyectos de soluciones. Sabemos en cuánto hay que reducir las emisiones, qué camino hay que tomar en la conservación de energía, qué cambios son necesarios en la producción, en el consumo, en los estilos de vida. Sin embargo, existe el fenómeno de que la brecha entre la conciencia de los problemas y su resolución concreta es cada vez más amplia.

Hasta ahora tampoco las ONGs tienen ninguna receta para eso. Los recursos que les son típicos, como la competencia en los asuntos y el crédito moral, no se generalizan. Y tampoco pueden generalizarse, pues los cambios de vía necesarios para un desarrollo con posibilidades de futuro no dependen en primer término del conocimiento y la conciencia, sino de intereses materiales y coyunturas de poder. Pero la ceguera del poder y la subestimación de intereses heredados es un fenómeno muy difundido en la comunidad internacional de ONGs.

Sin embargo, a pesar de eso las ONGs no son superfluas. Su potencial democratizador, su competencia alternativa en sus campos de trabajo, su *know-how* en la ejecución de pasos políticos concretos, las convierten en socios potenciales en una alianza de todas las fuerzas que desde una perspectiva de reforma emancipadora persiguen una transformación de la sociedad nacional y mundial que sea democrática, justa desde el punto de vista social y sustentable desde el punto de vista ecológico. No en último lugar, en vista de un proceso de globalización dominado por intereses del capital y el poder, una alianza así, desde abajo, es más necesaria que nunca.

Pero las ONGs sólo pueden ser un actor entre muchos, junto a los partidos políticos, los sindicatos, las iniciativas ciudadanas, las comunas, la Iglesia; en ciertas circunstancias también junto a este o aquel gobierno. Por lo tanto, no se puede hablar en lo más mínimo de una *organización* de la política (mundial), tal como se menciona en forma un poco efectista en el título de este artículo. Por el contrario: las ONGs sólo pueden escapar al destino de ser un fenómeno de moda si desarrollan una mirada realista para su significado y alcance limitados y aceptan ponerse en el lugar debido en un contexto estratégico más amplio.