

Estado, Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales en el contexto de la Globalización y la Cooperación Internacional; el caso de El Salvador

State, Civil Society and Non-Governmental Organizations in the Context of Globalization and International Cooperation, the Case of El Salvador

Estado, Sociedade Civil e Organizações Não-Governamentais no contexto da Globalização e a Cooperação Internacional; o caso de El Salvador

FRANCISCO A. ÁLVAREZ SOLÍS*

RESUMEN: El presente trabajo es una síntesis de los avances de la investigación sobre las relaciones entre el Estado, la Sociedad Civil y las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, en el contexto de la Globalización y la Cooperación Económica Internacional para el Desarrollo en general y, en particular, en el caso de El Salvador. El autor sostiene que el “sector” de las ONG no puede llegarse a comprender aislándolo de los cambios histórico-estructurales tanto internacionales como nacionales que conforman el sistema económico mundial razón por la cual construye un enfoque teórico y metodológico combinado basado en el análisis histórico y de las relaciones sociales entre los actores principales de la cooperación internacional que busca dar cuenta del mundo cambiante y complejo en cual emergen y actúan las ONG, particularmente en el contexto de El Salvador.

PALABRAS CLAVE: *Estado, ONG, El Salvador, Sociedad Civil, globalización.*

ABSTRACT: The present work is a synthesis of the advances of an investigation of the relationships between the state, the civil society and the non-governmental organizations, NGOs, in the context of globalization and international official development aid in general and of the case of El Salvador in particular. The author supports the thesis that the “sector” of the NGOs cannot be understood if isolated from both international and national historic changes of the structure that form the global economic system. Therefore he constructs a combined theoretic and methodological approach based on the analysis of history and of the social relationships among the principal actors of the international cooperation that seeks to give an account of the changing and complex world in which appear and act the NGOs, particularly in the context of El Salvador.

KEYWORDS: *state, NGO, El Salvador, civil society, globalization.*

¹ Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos por el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México. <pakoalvarez@hotmail.com>.

RESUMO: O presente trabalho é uma síntese dos avanços da investigação sobre as relações entre o Estado, a Sociedade Civil e as Organizações Não- Governamentais, ONG's, no contexto da Globalização e a Cooperação Econômica Internacional para o Desenvolvimento em geral e, em particular, no caso de El Salvador. O autor sustenta que o “setor” das ONG's não pode ser entendido isolando-o de mudanças histórico-estruturais, tanto internacionais como nacionais que compõem o sistema econômico global, razão pela qual se constrói um enfoque teórico e metodológico combinado baseado na análise histórica e das relações sociais entre os atores principais da cooperação internacional que busca dar conta do mundo mutante e complexo no qual emergem e atuam as ONG's, particularmente no contexto de El Salvador.

PALAVRAS-CHAVE: *Estado, ONG, El Salvador, Sociedade Civil, Globalização.*

RECIBIDO: 24 de junio de 2018. **Aceptado:** 12 de septiembre de 2018.

*Cada época limita sus propias aspiraciones.
De ahí surge, no sin complicidad, la ilusión por el progreso”.*

Georges Braque, *El día y la noche*, 2001.

INTRODUCCIÓN

En octubre de 2019 se cumplirán 30 años del colapso del sistema socialista de los países de Europa del Este. Y en diciembre de ese mismo año, la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (URSS) sobrepasará su primer lustro de haber dejado de existir. Con la desintegración del bloque europeo de países socialistas y la URSS, desaparecieron subsecuentemente la guerra fría y el mundo bipolar que caracterizaron las relaciones internacionales de la Post Segunda Guerra Mundial y alinearon, a su vez, a los sistemas y a las instituciones que rigieron el mundo hasta comienzos de la década de los años noventa del siglo anterior.

Con el acelerado proceso de globalización, que se abrió como consecuencia del fin del mundo bipolar, la humanidad entró en una nueva etapa histórica¹ que se ha caracterizado por la rápida transformación, modernización e integración de casi todas las economías del planeta en un solo sistema capitalista mundial como nunca se había registrado. Además de los grandes cambios ocurridos en la economía, los mercados, las finanzas, el transporte y la tecnología, en particular la tecnología de la información y comunicación, el mundo ha experimentado también importantes cambios de carácter político en el plano internacional con

¹ Ruy Mauro Marini (2015: 231) subraya como características de la globalización: “la supresión progresiva de las fronteras nacionales en el marco del mercado mundial, en lo que se refiere a las estructuras de producción, circulación y consumo de bienes y servicios, así como por alterar la geografía política y las relaciones internacionales, la organización social, las escalas de valores y las configuraciones ideológicas propias de cada país”.

repercusiones sociales, culturales y ambientales en todos los diferentes planos de la realidad.

Desde hace 28 años, el mundo ha experimentado un proceso acelerado de cambios continuos que están conduciendo hacia la redefinición y reorganización de un sistema de organizaciones internacionales y un nuevo bloque histórico que, a la vez, han abierto el camino hacia una nueva hegemonía mundial.

En el plano estructural, como resultado de promover durante más de 30 años las políticas económicas, (ajuste estructural, flexibilización del trabajo, desregulación); financieras, (equilibrio del gasto público, balanza de pagos); de los mercados, (liberalización de los aranceles); monetarias, (devaluación, reducción de las tasas de interés, tipo de cambio); y las reformas institucionales de modernización del Estado, los países del mundo capitalista privatizaron sus empresas estatales más importantes, redujeron los gastos de los servicios públicos y disminuyeron notablemente la intervención del Estado en la regulación de la economía, los precios de las mercancías en el mercado nacional.

En el plano político institucional, igualmente, con el lanzamiento, el día 8 de septiembre de 2000, de las “Metas de Desarrollo del Milenio” de la ONU, los países donantes más ricos del mundo junto a las principales instituciones internacionales lograron consensuar a escala mundial un nuevo marco de “cooperación para el desarrollo”, el cual posteriormente fue ratificado unánimemente por la Asamblea General de la ONU y adoptado por la mayoría de las Organizaciones No Gubernamentales, (ONG), nacionales e internacionales trabajando en el campo del desarrollo económico-social y humanitario.

EL PROTAGONISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ONG

Concomitantemente con el avance de la globalización, otro fenómeno de gran importancia en el transcurso del período analizado ha sido la masiva eclosión y el destacado protagonismo político y social de diversos actores de la sociedad civil en los planos local, nacional e internacional.

En contraste con el período de la guerra fría, en la globalización no sólo se ha registrado el incremento de nuevas y diversas organizaciones y redes sociales sino también han proliferaron las luchas reivindicativas en muchos países latinoamericanos² así como grandes movilizaciones regionales en contra del Tratado de

² En el transcurso de los años noventa y comienzos del nuevo siglo, el Observatorio Social Latinoamericano (OSAL) llevaba un registro mensual de todas actividades de protesta y de carácter reivindicativo de las organizaciones sociales en los países latinoamericanos. En los informes

Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, (DR-CAFTA), y el Tratado Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA.

La creación de importantes espacios de participación, (el Foro Social Mundial), y la democratización de los sistemas políticos que aún se observa en muchos países latinoamericanos no hubiera sido posible sin la constante y generalizada participación y luchas de amplios sectores de la sociedad civil y sus organizaciones.³ Además, en contraste con las décadas anteriores, en la globalización la sociedad civil no solo ha logrado hacer avanzar sus reivindicaciones en el plano local sino también ha logrado el reconocimiento internacional de la identidad y los derechos de una gran variedad de sujetos: v.gr., las mujeres, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, homosexuales, lesbianas, transgénero, consumidores, los comerciantes del sector informal entre otros. En este contexto, un segmento de ONG ha jugado un papel importante en el acompañamiento y promoción de dichos procesos. De igual manera, muchas ONG han hecho grandes aportes por la defensa de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y las especies en peligro de extinción, la prohibición de la industria minera insostenible, el derecho de acceso al agua, entre otros.

El trabajo de incidencia política de las ONG ha hecho que éstas, además, sean consideradas como uno de los actores sociales más destacados, (y controversiales), en el terreno del desarrollo y trabajo humanitario internacional al punto que algunos analistas han llegado incluso a afirmar que las ONG se encuentran en medio de una revolución 'silenciosa'. Como resultado de su trabajo de desarrollo y humanitario en todo el mundo y, más específicamente, la promoción y defensa de los derechos humanos, muchas ONG han recibido importantes reconocimientos internacionales tales como el Premio Nobel de la Paz, el Premio de Naciones Unidas en el campo de los Derechos Humanos entre otros. (Ver cuadro 1: Organizaciones reconocidas con el Premio Nobel de la Paz).

anuales se contabilizan las huelgas, paros laborales, movilizaciones, marchas y otras actividades detalladas para cada uno de los países latinoamericanos.

³ En el caso latinoamericano un estudio muy importante de este proceso histórico es el de Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Adolfo Panfichi (2006).

Cuadro 1. Organizaciones reconocidas con el Premio Nobel de la Paz

1917, 1944, 1963	Comité Internacional de la Cruz Roja y Liga de Sociedades de la Cruz Roja.
1938	La Oficina Internacional Nansen para los Refugiados;
1947	La organización Testigo Cuáquero de la Paz y la Sociedad (Quaker Peace & Social Witness).
1977	La ONG de derechos humanos Amnistía Internacional.
1985	La Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear, organización creada por médicos y organizaciones médicas soviéticas y estadounidenses en los tiempos de la guerra fría.
1995	La Conferencia Pugwash sobre ciencia y asuntos mundiales creada a sugerencia de varios científicos, filósofos y humanistas, entre los que se contaban Albert Einstein, Frédéric Joliot-Curie y Bertrand Russell.
1997	La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonales, una red global que trabaja 70 países para la prohibición de las minas antipersonales y las bombas de racimo. La coalición fue formada en 1992 por Human Rights Watch, Médico international, Handicap International, Physicians for Human Rights, Vietnam Veterans of America Foundation y Mines Advisory Group. En la actualidad agrupa a unas 1.400 organizaciones.
1999	La ONG Médicos Sin Fronteras.
2006	El Grammen Bank; es una organización de micro finanzas y Banco de desarrollo comunitario fundado en Bangladesh.
2017	The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, que reúne a más de 400 organizaciones sociales en 100 países.

Fuentes: Nobelprize.org y Wikipedia.

Las ONG, independientemente de su especialidad, también han recibido y continúan recibiendo serios y profundos cuestionamientos formulados desde todo el espectro político e institucional, debido a asuntos de suma importancia como:

- a. La falta de transparencia y rendición de cuentas, (léase corrupción).
- b. Métodos profesionales de trabajo deficientes.
- c. Inadecuados o deficientes sistemas y métodos gerenciales.
- d. El papel de proveedoras de servicios públicos del Estado que han asumido.

- e. El paternalismo o asistencialismo.
- f. El privilegiado modo de vida del personal que trabaja en los países pobres.
- g. La pérdida de legitimidad y falta de democracia interna.
- h. Comportamientos ética y moralmente degradantes de algunos miembros del personal (acoso, abuso sexual, racismo, discriminación entre otros).

Estos, entre muchos otros aspectos, han dañado severamente y comprometido el prestigio, honorabilidad e imparcialidad de las ONG como un todo y han otorgado argumentos a todo el espectro político que las critican.⁴

Igualmente, muchas ONG, de ambos lados de los hemisferios, son criticadas por los gobiernos y algunas organizaciones internacionales, por el contenido político de sus actividades, la presencia pública internacional en los medios y por su apoyo a las organizaciones y movimientos sociales en el Sur.

En casos extremos, algunas ONG han sido objeto de acciones violentas de parte de algunos gobiernos autoritarios, (incluidas organizaciones para-militares), y de otros supuestamente democráticos, (principalmente conservadores), adversos al trabajo relacionado con la defensa de los derechos humanos, el medio ambiente; lucha contra la minería; la privatización del agua y otros. Como resultado, muchas ONG han sido prohibidas y expulsadas de los países donde tenían presencia,⁵ otras, en cambio, han sufrido atentados que han costado la vida a algunos miembros de su personal o la destrucción de su patrimonio o infraestructura. Un estudio exhaustivo de las actividades violentas en ONG y su personal, por país, en todo el mundo durante los últimos 40 años con seguridad resultaría en una lista más grande de casos. (Ver Cuadro 2: Algunos casos de persecución en contra de algunas ONG).

LA INSTAURACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL Y EL TRASPASO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO A LA SOCIEDAD CIVIL Y A LAS ONG

Con la reducción de las inversiones sociales, del gasto público, la privatización de los servicios y empresas públicas, la supresión de los subsidios y otras prestaciones sociales, los Estados y sus gobiernos respectivos, pragmáticamente

⁴ Ver: José David Garrido, 2007; Carlos Gómez Gil, 2004; Jordi Raich, 2014; y, Álvaro García Linera, 2013.

⁵ Suráfrica durante el Apartheid, Rusia con Putin, India, y más recientemente Haití por el escándalo por el abuso sexual de miembros del personal de Oxfam. De ésta última, véase Francisco Álvarez (2018).

Cuadro 2. Algunos casos de persecución en contra de algunas ONG

Durante las guerras civiles de los años ochenta en Centro América, muchas ONG que trabajaron en defensa de los derechos humanos, los refugiados y la población desplazada fueron sistemáticamente atacadas y su personal perseguido por los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala. En El Salvador Marianella García Villas y Herbert Anaya Sanabria, destacados defensores de los Derechos Humanos, fueron asesinados el 13 marzo de 1983 y el 26 de octubre de 1987 respectivamente.¹

En Nueva Zelanda, una operación encubierta el 10 julio de 1985 del gobierno francés contra Green Peace destruyó el barco Rainbow Warrior. Fernando Pereira, un fotógrafo de la ONG quedó atrapado y murió ahogado en el hundimiento del barco.²

En El Salvador el 14 de noviembre de 2013 las oficinas de Pro-Búsqueda, ONG que se dedica al rescate de menores secuestrados por los militares durante la guerra, fueron destruidas con el objetivo de eliminar los archivos de la organización.³

En Honduras, el 3 de marzo de 2016, fue asesinada Berta Cáceres, líder indígena y activista ambiental, cofundadora y Coordinadora del Consejo de organizaciones populares e indígenas de Honduras. En 2014 Honduras registró más asesinatos per cápita de defensores del ambiente en todo el mundo. Entre 2002 y 2014 se produjeron 111 asesinatos de activistas ambientales.⁴

Las oficinas de Save the Children en Jalalabad, Afganistán fueron destruidas el 24 de enero de 2018. Cuatro miembros del personal perecieron en el ataque. The attack on Save the Children aid workers is part of a wider pattern of violence.⁵

Fuentes:

¹ <http://www.contrapunto.com.sv/sociedad/judicial/quien-mato-a-herbert-anaya-sanabria/3401>

² https://en.wikipedia.org/wiki/Sinking_of_the_Rainbow_Warrior#cite_note-satanic-1

³ <https://www.elfaro.net/es/201311/noticias/13926/>

⁴ https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150423_honduras_berta_caceres_am y <https://www.globalwitness.org/es/press-releases/murder-high-profile-indigenous-leader-berta-caceres-must-trigger-urgent-investigation-honduras/>

⁵ <https://www.newstatesman.com/2018/02/attack-our-aid-workers-afghanistan-save-the-children>

trasladaron de forma progresiva a la población y a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las ONG, los costos del acceso y provisión de los servicios sociales básicos. Imprimiendo con esto una lógica mercantil a subsidios que anteriormente fueron fundamentalmente una responsabilidad del Estado y la materialización de derechos adquiridos por la sociedad.

La implantación del modelo macroeconómico, vigente a escala mundial, ha supuesto también llevar a cabo cambios institucionales más profundos como la reforma y modernización del Estado, la reforma de la educación, las pensiones y

la flexibilización laboral desde parámetros predominantemente neoliberales. En el plano macro, la expansión de las ONG también se encuentra estrechamente ligada a las políticas de los organismos multilaterales y bilaterales que han buscado no sólo la disminución del Estado debido a su excesivo peso burocrático, costoso financiamiento, ineficiencia y corrupción, sino también, y quizá más importante aún, terminar con el papel interventor y regulador de éste en la política económica y eliminarlo como competidor en la gestión de importantes empresas y servicios estatales.

Así, en una suerte de confluencia dialéctica entre el protagonismo de la sociedad civil y el avance de las fuerzas de la globalización, en el transcurso de los últimos treinta años o más, ha sido bastante notorio el auge y la reproducción de las ONG en todo el mundo de forma más rápida y masiva que en otros períodos.

Éste fenómeno de proliferación de las ONG, si bien en el plano micro, se encuentra estrechamente relacionado a las iniciativas de grupos de personas de todos los sectores sociales que buscan hacer frente a la pobreza y a los grandes problemas sociales resultantes por el desmantelamiento del “Estado de Bienestar” tanto en los países del Norte como en el Sur, en el plano macro, dicho fenómeno ha sido estimulado por las políticas de los organismos internacionales y los gobiernos.

Por otra parte, es en países con conflictos armados, pobreza, hambrunas, persistentes desastres socio-naturales o guerras regionales en donde las ONG de desarrollo y/o ayuda humanitaria locales e internacionales, intervienen para proveer asistencia a la población afectada.⁶

En comparación al trabajo de hace cuatro o cinco décadas, de apoyo a proyectos tales como desarrollo agropecuario, alfabetización popular, salud y otros, en el presente, muchas ONG internacionales se encuentran cada vez más relacionadas con las crisis humanitarias. Hasta el presente, en el mundo existen más de “65 millones personas desplazadas por los conflictos y la persecución”. Este fenómeno constituye “el mayor flujo de personas que huyen por sus vidas desde la segunda guerra mundial. En total, representan uno de cada 113 personas en el planeta. Si se unieran como un solo país, sería el vigésimo primero más grande en el mundo, (del tamaño de la población del Reino Unido)”⁷ o diez veces el tamaño de la

⁶ Pese a su altruismo, buena voluntad y contribución para salvar vidas y proteger a las víctimas, el desempeño de muchas ONG internacionales, a lo largo del tiempo, ha sido motivo de severas críticas por diversas razones. Ver: Jordi Raich. *ONGistán* (2014); y más recientemente por actividades relacionadas con el acoso y abuso sexual. Ver: Francisco Álvarez (2018).

⁷ Véase, “Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2015”, citado por David Milliband (2017).

población de El Salvador. La información, al momento de escribir este artículo indicaba que el número había subido a 68.1 millones, de los cuales, “25.4 millones son refugiados, 40 millones son desplazados internos y 3,1 millones solicitantes de asilo” (Beaumont, 2018).

EL ÁMBITO DEL DESARROLLO COMO UN NUEVO Y POTENCIAL CAMPO DE DISPUTA

Paradójicamente, con el avance de la globalización en el nuevo milenio, el campo del desarrollo social parece haberse convertido en un campo de disputa de proyectos políticos globales divergentes. No en el sentido de que el mundo se encuentre en medio de una nueva correlación de fuerzas bipolar, sino que, como efecto de la expansión y agravamiento de la pobreza, la violencia social, los conflictos, las migraciones y el deterioro del medio ambiente, que amenazan a la humanidad entera, se puede observar cómo las grandes fundaciones altruistas del sector corporativo se están perfilando como un actor poderoso con gran capacidad de influenciar la agenda global del desarrollo internacional. Se trata de las fundaciones Howard Buffett, de la familia del cuarto hombre más rico del mundo, Warren Buffett; Open Society, del financiero griego George Soros; la Fundación Bill and Melinda Gates, conocida también como Fundación Gates, del creador de Microsoft; y, The Given Pledge. La promesa de dar, un compromiso con la filantropía, que integra a un centenar de multimillonarios de todo el mundo (exceptuando de los países árabes y de América Latina).

Las fundaciones filantrópicas son entidades que destinan grandes recursos a “obras” asistenciales, proyectos innovadores, investigación, energía,⁸ campañas de salud, educación, creación de empleo y otras iniciativas que, en realidad, no son otra cosa que estrategias funcionales de protección y preservación del sistema que, de forma eufemística, denominan estrategias de “reducción de la pobreza”, “compensación social”, “responsabilidad social empresarial o corporativa” entre otras. Además, paralelamente a dichas fundaciones, se han registrado el auge y expansión en todo el mundo de centros especializados de investigación, análisis y formulación de propuestas de políticas denominados Tanques de Pensamiento

⁸ “Algunos de los empresarios más ricos del mundo -como Bill Gates, Jeff Bezos, Mark Zuckerberg o Jack Ma- tienen una coalición financiera que maneja al menos US\$1.000 millones de dólares”. “Está invirtiendo en startups que desarrollan nuevas tecnologías para almacenar energía limpia, uno de los grandes desafíos que la humanidad no ha logrado resolver a un costo competitivo” (“Cómo”, 2018).

con el propósito de influir y cabildear a los gobiernos, empresas y organizaciones internacionales en torno a los temas más importantes del desarrollo, seguridad, los recursos, el medio ambiente, las ONG y a la sociedad civil.

La disputa de la hegemonía en el campo de la cooperación internacional, del trabajo de desarrollo y la asistencia humanitaria de las ONG no debe verse únicamente como resultado de la condicionalidad de la ayuda, la imposición de agendas vía el financiamiento bilateral; el sometimiento a mecanismos y procedimientos de cooperación como los Acuerdos de París; las críticas y las campañas de desprestigio; o las acciones violentas en su contra. Más importante, y sofisticado aún, son las actividades que buscan influir en la reconfiguración de las ONG, (principalmente las más grandes),⁹ a través del cambio de su cultura organizacional, sus concepciones o enfoques, políticas, la dirección y la gerencia, así como la composición del personal. Las grandes compañías consultoras internacionales como KPMG, McKinsey, Pricewater, Cisco, Oracle, Accenture, entre otras tienen, una enorme capacidad de influir no sólo teórica-política sino operacional para lograr dicho objetivo.

En síntesis, a diferencia de otros momentos históricos, en el presente, es posible llegar a visualizar abstractamente un mapa de actores y fuerzas internacionales que actúan a escala global y local en el ámbito del desarrollo y que se encuentra compuesto por:

- a. Las instituciones del sistema multilateral de UN, BM, FMI, OCDE.
- b. Los organismos intergubernamentales como el G-7, G-20, BRIC.
- c. Los propios gobiernos y agencias bilaterales.
- d. Las fundaciones altruistas.
- e. Los Tanques de Pensamiento.
- f. Las grandes empresas consultoras internacionales.
- g. Las organizaciones de la sociedad civil.
- h. Las ONG en general.

En el ámbito del desarrollo internacional, sea que se trate de las ONG o de las fundaciones altruistas, aunque es importante diferenciar a unas de las otras, ambos actores financian y actúan con y a través de otras organizaciones contrapartes tales

⁹ Por ejemplo, Salvation Army, (la cuarta de las 100 ONG más grandes de EUA), obtuvo un total de fondos de \$2,927 billones de dólares en el año 2016; World Vision, (en el puesto número 12), contaba con un presupuesto de \$1,005 billones; CARE USA (en el puesto 31) manejaba \$530 millones de dólares; y, American Diabetes Association (en el puesto número 100) en ese mismo año contaba con un fondo de \$182 millones. Fuente: *FORBES*. Fecha de consulta: 21.10.2017.

como las ONG locales y organizaciones de la sociedad civil y en algunos casos con los gobiernos de los países prioritarios que forman parte de sus programas.

Todos los actores poseen intereses relativamente comunes, pero con proyectos también relativamente diferentes. Lo único que los diferencia es el grado de su integración o no al sistema y su papel en la reproducción o cuestionamiento de éste.

En el espacio micro social, ha sido posible observar cómo en El Salvador la lógica de la cooperación internacional para el desarrollo y la mayor parte de los actores y elementos mencionado forman parte de los procesos sociales y han incidido en los cambios y las dinámicas de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado mediadas por las ONG.

SOBRE LA DIVERSIDAD Y COMPLEJIDAD DEL MUNDO DE LAS ONG

Los cambios registrados en la constitución o conformación de las ONG, en general, reflejan también los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad como un todo, y en forma particular con el conjunto de la sociedad civil y las políticas de cooperación internacional.

En el mundo existen miles de diferentes tipos, tamaños y formas de entidades asociativas que, por el uso y la costumbre del lenguaje, convencionalmente han sido denominadas Organizaciones No Gubernamentales, ONG. Hace unos 17 años *The Yearbook of International Organizations*,¹⁰ registraba la existencia de más de 10,000 ONG en el mundo, cantidad que representaba más de 30 veces el número de organizaciones intergubernamentales. (Pearson y Rochester, 2000: 332) Con el transcurso de los años éste dato ha cambiado porque al igual que cada día surgen nuevas ONG otro tanto desaparecen debido a múltiples razones, pero principalmente a la falta de sostenibilidad financiera en una época de crisis global. Sin embargo, se calcula que para mediados del presente decenio “el número de ONG en todo el mundo era de 3,7 millones” (“Organización”, 2018) o más.

Pese a que dichas organizaciones proyectan fenoménicamente cierta imagen común,¹¹ las ONG en su conjunto son complejas, diversas y como objeto de estudio,

¹⁰ Institución considerada la fuente más completa y autorizada de información sobre las organizaciones internacionales.

¹¹ En términos generales la imagen o idea que se ha popularizado de las ONG es la de un grupo o asociación, de hombres y/o mujeres, organizado e independiente que trabaja con voluntarios, profesionales, expertos o activistas en situaciones de emergencia, actividades de desarrollo, etc.; que comparte una identidad institucional, cuentan con recursos propios y una estructura

problemático de comprender y definir teóricamente. Durante la revisión bibliográfica se encontraron muchas definiciones de ONG. Por ejemplo, en el Reino Unido, las ONG son conocidas como “Organizaciones de Caridad”,¹² en Estados Unidos “Organizaciones Voluntarias Privadas”; y, en México, “Organizaciones de la Sociedad Civil”. Así, el término ONG de un país a otro tiene un significado distinto y cuando se usa genéricamente, casi siempre se hace de manera muy laxa y funcional. En el término ONG, se incluyen una variedad de tipos de organizaciones. El “concepto de no gubernamental únicamente nos dice que no pertenecen al gobierno” y que se trata de “una definición por negación”. (González, 1991: 11) Muchas definiciones, además, no hacen diferenciaciones entre “una pequeña asociación ecologista local, una estructura mundial que maneja decenas o cientos de millones de dólares”, “tanques de pensamiento, institutos de investigación, organizaciones populares, organizaciones de desarrollo intermediarias, ya sean autóctonas o con financiación externa, especializadas o generales...” (“La fuerza, 2003). Se conoce, sin embargo, que Naciones Unidas empleó por primera vez el término ONG después de la segunda guerra mundial para referirse a un reducido grupo de organizaciones con carácter consultivo dentro del sistema Económico Social.

Es así como, por la diversidad que las caracteriza, el sustantivo de ONG, para algunos autores, “deja de ser útil en la práctica como categoría de análisis”, (Pearse, 1993) porque dicho concepto, no puede dar cuenta de un mundo diverso, complejo y cambiante compuesto por organizaciones. Pero, además, al no establecer una “distinción, [se] contribuye a una tendencia, a la despolitización de [algunas] organizaciones populares [con funciones similares a las de las ONG] y a la politización [o despolitización] de las ONG de desarrollo” (Pearse, 1993).

El *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, ha acuñado una definición que dice que una ONG “es una organización sin ánimo de lucro surgida de la sociedad civil con objeto de generar un determinado impacto en la sociedad” (*Diccionario*, 2000). Además, diferencia entre ONG de desarrollo, NGOD, y ONG humanitarias, ONGH. En el transcurso de esta investigación hemos identificado

organizativa física o virtual. Ejemplos: Cruz Roja, Green Peace, Médicos Sin Fronteras, Amnistía Internacional, etc.

¹² *Charities*, en inglés. Cabe aclarar que en el caso del RU la palabra Charity literalmente no denota una valoración peyorativa de este tipo de organizaciones como ocurre en muchos otros países o contextos. El término deriva del latín Charitas, que podría entenderse sociológicamente como generosidad, bondad. No debe confundirse tampoco con Caritas, el nombre de la confederación internacional de 160 organizaciones.

muchas más definiciones de ONG que por razones de espacio no incluimos aquí. Sin embargo, hemos encontrado que es bastante común que a las ONG se las definan a partir de la variedad de actividades, tipos de trabajos o por las personas y grupos que buscan beneficiar más que por su función en la sociedad. Pese a la enorme bibliografía sobre las ONG que se ha producido en las últimas décadas, principalmente en inglés y español, no hemos encontrado una teoría sobre las ONG.

Con base en una propuesta, o “modelo” de análisis, que denominamos *Marco de Análisis Sistémico Funcional de las ONG*, nuestra investigación considera que es posible llegar a distinguir, al menos en términos generales, tres “tipos ideales” o virtuales de ONG:

- a. ONG Sistémicas.
- b. ONG A-sistémicas.
- c. ONG Funcionales.

La evidencia empírica muestra que ONG Anti-sistémicas como tal no existen ya sea que se tome en cuenta su auto definición o se considere su actuación. Dicha función está asociada más con algunos movimientos sociales, partidos políticos y organizaciones políticas de izquierda que materializan los intereses de algunos sujetos y alianzas de actores sociales definidos, que buscan un cambio más profundo y radical de las estructuras sociales en su conjunto y construir un sistema alternativo integral.

Se ha construido un enfoque teórico sobre las ONG que busca explicar cómo dichas organizaciones si bien forman parte de un todo, de un sistema que las subsume, integra y convierte en instrumentos de la reproducción social, al mismo tiempo, una parte de las ONG tratan de perfilarse como actores críticos anti-hegemónicos, (distinto a anti-sistémicos), que trabajan en alianza con otros actores y sujetos sociales buscando la reforma, cambio o transformación del sistema.

SOBRE LA DUALIDAD DE LAS ONG

La investigación, a diferencia de otros enfoques analíticos, abordó las ONG como a un actor integrado, pero de forma dual, es decir:

- a. Como un ente sociopolítico, colectivo y diverso.

- b. Como un ente individual y singular a la vez, constituido, por personas procedentes de diferentes estratos sociales, niveles culturales, inclinaciones políticas, ideales, ideas y visiones del mundo, igualmente diversas.

Se sostiene que, en el conjunto de las múltiples relaciones de poder y reproducción social, las ONG, independientemente del tipo de sistema y sociedad en el cual actúan, llevan a cabo una función igualmente dual:

- a. Una función intrínsecamente reproductora y legitimadora del sistema en el cual tienen existencia; y/o,
- b. Una función crítica, reformista y/o alternativa al sistema.

Metodológica y contextualmente, las ONG son analizadas en el marco de un enfoque histórico-social, con el objeto de identificar su evolución y grados de complejidad en el tiempo. En el ámbito de las instituciones, especialmente de América Latina, algunas fuentes de información consultadas¹³ han posibilitado identificar un sin número de enfoques parciales, reduccionistas y contrastantes sobre las ONG. Como resultado de enfoques de tipo fetichistas,¹⁴ algunos analistas critican las acciones y planteamientos que muchas ONG han efectuado frente a los gobiernos, empresas y organizaciones internacionales; mientras que otros ven a las ONG como un modelo de agencias funcionalmente asistenciales y proveedoras de servicios; en otros casos son consideradas instrumentos de las políticas hegemónicas de dominación e incluso como herramientas en operaciones cívico-militares del ejército norteamericano (Seiple, 1996; Lawry, 2009) en contextos de conflicto armado y/o emergencias humanitarias. Estos enfoques, hasta cierto punto unilaterales –parciales o reduccionistas–, no son exclusivos de las instituciones y los organismos hegemónicos o del sector privado. En algunas instituciones académicas, medios de prensa e información, ONG, organizaciones de izquierda también se han encontrado enfoques similares respecto de las ONG.

¹³ Consultar las publicaciones digitales o análogas del Banco Mundial, la ONU y sus organismos miembros, FMI, USA-AID, OCDE, DfID del RU, entre otros.

¹⁴ “La realidad social no es una realidad a secas, sino una realidad percibida bajo un determinado punto de vista. Podemos percibir solamente aquella realidad que nos aparece mediante las categorías teóricas usadas”... “y solo podemos percibir los fenómenos a los cuales podemos dar cierto sentido”. El análisis del fetichismo trata a las instituciones “como colectivos invisibles, cuya existencia el hombre la percibe en determinada manera.” “Los colectivos –o las instituciones– son totalidades; y el ojo humano no puede ver totalidades aunque la vivencia las perciba”...”solo ve aquellos que están a la vista”. (Hinkelammert, 1977:5, 9 y 10; respectivamente).

SOCIEDAD CIVIL NO ES SINÓNIMO DE ONG

En la investigación se sostiene que la sociedad civil, en su conjunto, y las ONG, como una expresión organizada de ésta, no es un todo homogéneo sin conflictos e intereses contrapuestos o un mundo virtuoso de organizaciones como el lenguaje institucional de los organismos internacionales buscan transmitir. Por el contrario, la sociedad civil condensa y refleja las luchas y las contradicciones sociales latentes de la sociedad. Individual o conjuntamente las ONG son un fenómeno cambiante, heterogéneo y complejo; las agendas, proyectos de sociedad y prácticas de intervención no son en todas iguales y esto es uno de los puntos de por qué se han vuelto un tema muy controversial. En resumen, se sostiene que sociedad civil no es sinónimo de ONG.

Consideramos que las relaciones que se establecen en el tiempo entre el Estado y la sociedad civil no son estáticas ni determinantes en sentido absoluto pese al control del poder, la violencia y la hegemonía que el Estado tiene sobre la sociedad en su conjunto.

En contraste con otros enfoques, nuestro análisis no considera a la sociedad civil como una “esfera”, un “espacio” o “sector” unívoco, estático y aislado en sentido físico o abstracto sino como un conjunto orgánico y dinámico de actores y sujetos diversos que forman parte integral de un Estado. Porque efectivamente, el Estado no es nada sin la sociedad política y sin la sociedad civil y viceversa. La diferenciación que se establece entre Estado, sociedad civil y sociedad política, es solo analítica. Objetivamente, la sociedad civil tampoco es un conjunto homogéneo. La sociedad civil se asemeja a un organismo compuesto de organizaciones y ciudadanos que interactúan socialmente; un ente estructurado de forma dispersa y fragmentada en todos los rincones de la sociedad. Sus niveles de organización o desorganización dependen de las posibilidades del desarrollo cultural y de los niveles de apropiación de sus miembros de lo que se define contextual e históricamente son sus derechos y responsabilidades ciudadanas.

A LA BÚSQUEDA DE UNA DEFINICIÓN DE ONG

En el presente estudio se emplea el término genérico de ONG haciendo una diferenciación, más funcional que conceptual, entre ONG internacionales y ONG nacionales en referencia a su origen, pero teniendo en cuenta que son un actor heterogéneo y complejo tanto así, que cada vez resulta más difícil precisar dónde

comienzan y dónde terminan los límites del sector público, la empresa privada, Naciones Unidas y las ONG.

Con el paso del tiempo, la identidad y/o constitución de las ONG, principalmente internacionales, ha sufrido una especie de metamorfosis. Al haberse reestructurado y haber incorporado otros patrones culturales distintos a los originales, nuevos estándares de organización, administración y gestión de recursos, unos procedentes del sector privado y otros del mundo de las organizaciones multilaterales, muchas ONG han terminado siendo un híbrido en el cual prevalecen tensiones y contradicciones entre los valores, el pragmatismo, (que “el fin justifica los medios”), y su función en la reproducción o cuestionamiento del modelo de sociedad.

Es importante notar que movilidad laboral, entendida como el paso de especialistas, gerentes y personal administrativo y profesionales en general del sector privado, gubernamental, partidos políticos, Naciones Unidas y otras multilaterales hacia las ONG, es otro factor que ha contribuido mucho en el ciclo actual de reconfiguración de las ONG.

De hecho, las ONG, como cualquier otra empresa o institución en la sociedad, en términos de su funcionamiento institucional, deben de cumplir con la legislación y los procedimientos establecidos en sus respectivos países para poder operar. Esto hace, por ejemplo, que las organizaciones deban cumplir con reglamentos sobre salarios, prestaciones sociales y otros beneficios de sus trabajadores; rendir cuentas, (informes financieros y de operaciones), anualmente a su Junta Directiva, Asamblea de Socios y a las instancias del Estado respectivas. Igualmente, el personal de las ONG, que lo desea hacer, puede afiliarse a sus propios sindicatos porque éste es un derecho reconocido en todas partes.

En el Reino Unido, por ejemplo, la escala salarial, las prestaciones sociales y los paquetes especiales que reciben los directores, gerentes, profesionales, personal administrativo y trabajadores en general responde a las leyes de la oferta y demanda del mercado laboral nacional y, en particular, a la estructura salarial competitiva del “sector” de las ONG. El tema salarial en el medio de las ONG es un asunto sujeto a las expectativas profesionales porque se argumenta que si no se pagan los salarios competitivos del mercado, las organizaciones no lograrán llegar a tener gerentes y personal de alta calidad profesional que las organizaciones necesitan. Por esa razón, en el caso del Reino Unido, los salarios de los puestos de dirección de algunas ONG son iguales o más altos que los que se encuentran en el sector

privado e incluso, mayores, al menos nominalmente, que los salarios que reciben los funcionarios del gobierno (Miembros del Parlamento y el Primer Ministro).¹⁵

El tema de los salarios de los puestos de dirección de las ONG es un asunto polémico porque, aunque al parecer, no todas las ONG han entrado de la misma manera en la dinámica del mercado laboral, constituye una paradoja o contradicción que organizaciones que trabajan para salvar personas¹⁶ o en países en situación de pobreza u otras causas nobles tengan ese nivel de ingresos.

Sin embargo, la poderosa fuerza que mueve a las ONG, las docenas de miles de personas voluntarias de ambos sexos, de todas las edades y estratos sociales, 23,000 en el caso de la ONG británica Oxfam, son personas que no reciben salario por su tiempo de trabajo. Eso ha sido así desde que fuera fundada hace 70 años y es así en otras ONG.

Como reacción a la crisis financiera que atraviesan las ONG en el Reino Unido, pero igualmente como una señal de presencia y compromiso con los pueblos del Sur, algunas organizaciones decidieron trasladar sus sedes centrales a algunos países en África, aunque mantienen oficinas más reducidas en su país de origen como enlace y coordinación de múltiples actividades.

Aunque en el trabajo de investigación hemos empleado el término ONG, se deberá tener en cuenta que se hace referencia a todas las organizaciones formal y legalmente establecidas, que trabajan tanto en el campo del desarrollo económico-social y/o la asistencia humanitaria. No obstante, como una alternativa a la denominación Organización No Gubernamental, el trabajo propone identificar a dichas entidades como Organizaciones Sociales de Desarrollo y/o Asistencia Humanitaria sin fines de lucro, sea internacionales o locales, sea que en el transcurso del tiempo se reorganicen como federaciones, confederaciones, redes, o se mantengan autónomas e independientes.

Sostenemos que las ONG son organizaciones sociales en el sentido que son creadas, están compuestas y son financiadas por personas o instituciones de los diferentes estratos sociales con intereses y visiones del mundo diversas y

¹⁵ Véase <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/pay/mps/>

¹⁶ “*The Daily Telegraph* can disclose that Sir Nick Young, the chief executive of the British Red Cross, saw his pay jump by 12 per cent to £184,000 since 2010, despite a one per cent fall in the charity’s donations and a three per cent fall in revenues”. (*El Daily Telegraph* ha podido revelar que Sir Nick Young, el jefe ejecutivo de la Cruz Roja británica, obtuvo un incremento salarial de un 12% a £184.000 desde 2010, a pesar de que el uno por ciento caía en las donaciones de la caridad y un tres por ciento de ingresos. Traducido por el autor). Véase <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/10224104/30-charity-chiefs-paid-more-than-100000.html>

contradictorias. Son organizaciones sociales porque esencialmente trabajan en el ámbito social de acuerdo con fines igualmente sociales o humanitarios.

Las ONG se diferencian de las organizaciones políticas y económicas en que no buscan como los partidos políticos, el acceso al poder del Estado, aunque su accionar sea efectivamente político y, por otra, no poseen fines de lucro, como las empresas o los negocios del sector privado, aunque en algunos casos hayan ONG que trabajan en la producción y comercialización de ciertos productos. La creación de excedente, en estos casos, se encuentra en función de los artesanos y/o productores, hombres y mujeres de cooperativas, talleres artesanales entre otros, (Comercio Justo). Finalmente, las ONG son actores sociales dentro de un sistema más amplio de relaciones sociales entre instituciones, gobiernos, otros actores y sujetos.

ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Desde el inicio, la investigación no trató de seguir teórica ni metodológicamente un proceso lineal ni rígido de desarrollo histórico determinista. La hipótesis que orientó la investigación fue objeto de cambios y reajustes como resultado de una continua discusión, análisis y problematización del objeto de estudio, las Organizaciones No Gubernamentales, en su relación con el Estado, la sociedad civil y la economía en el contexto de los múltiples, complejos y acelerados cambios ocurridos en las últimas tres décadas en los escenarios internacional y nacional.

HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

La hipótesis final de esta investigación sostiene que:

- a. El mundo contemporáneo de las ONG, (su eclosión y expansión, sus formas de funcionamiento en la sociedad y los cambios internos que ellas experimentan), no puede llegar a entenderse de forma aislada de los cambios político-sociales internacionales, la configuración de una nueva economía global, las políticas de cooperación internacional, y sus flujos financieros, así como de los problemas de seguridad, crisis humanitaria, pobreza y el deterioro del medio ambiente en el mundo entero que influyen en ellas.
- b. No estaría completo tampoco entender a las ONG sin tener en cuenta la influencia que, a su vez, éstas ejercen sobre los grandes actores internacionales, (BM, NU y otras instituciones), gobiernos y los procesos macro.
- c. Las ONG, su naturaleza, reproducción y función en la sociedad, no se encuentran definidas de forma exclusiva por un solo factor v. gr.: estructural, económico,

financiero, subjetivo o cultural, entre otros, sino por múltiples factores que actúan de forma aleatoria e interdependientemente.

- d. Como actores sociales, políticos y culturales, las ONG, (nacionales o internacionales), surgen, actúan y cambian como respuesta de los distintos sustratos sociales; y como iniciativas sociales, conllevan los intereses diferenciados y hasta contradictorios de la sociedad en su conjunto.¹⁷
- e. Con el fin del Mundo Bipolar y la configuración del nuevo período histórico, (la globalización), dominado en el plano estructural por la economía neoliberal y en el plano coyuntural por las crisis, conflictos y emergencias humanitarias y ambientales, las ONG, por iniciativa propia o por inercia funcional,¹⁸ han venido haciendo frente a los desafíos, vacíos y problemas que han implicado la reforma del Estado, la privatización de los servicios públicos-sociales.
- f. Independientemente de la voluntad individual, desde el año 2000, las ONG, así como otras organizaciones de la sociedad civil, comparten una nueva visión del desarrollo humano y social acordada por Naciones Unidas bajo las Metas de Desarrollo del Milenio, (MDM),¹⁹ que constituyen las bases de la construcción de una nueva hegemonía ideológica, cultural de la cooperación internacional.²⁰
- g. A 15 años de las MDM, las condiciones existenciales, materiales, sociales y ambientales de la humanidad, no parecen haber mejorado sustancialmente; con la excepción de China,²¹ la pobreza y la vulnerabilidad en el mundo han entrado en una etapa crítica de crisis que algunos filósofos y sociólogos están denominando crisis civilizatoria (Cfr. Ornelas, 2013).

¹⁷ Las ONG como un todo y la sociedad civil se argumenta en este trabajo, no son equivalentes, ni sinónimos, como el lenguaje institucional de las agencias multilaterales y bilaterales, (pensamiento único), ha buscado establecer para no hacer visible las diferenciaciones sociales de las mismas.

¹⁸ Por inercia funcional se entiende una práctica, (pro sistémica), en la que las ONG reciben de forma acrítica o pragmática, (contraria a su ética), financiamiento de fuentes gubernamentales, bilaterales, multilaterales o privadas que condicionan el desembolso de fondos a su agenda económica-política de reproducción del modelo económico-social vigente y que convierte a las ONG en proveedoras de servicios o instrumentos de sus intereses.

¹⁹ En el año 2015, las MDM fueron reemplazadas por las Metas de Desarrollo Sustentable, (Sustainable Development Goals, en inglés), que habían sido consideradas por muchas ONG como minimalista y muy débiles en los temas de los derechos de las mujeres y los derechos indígenas. Las MDS plantean metas en estos campos.

²⁰ Por primera vez, desde la post Segunda Guerra Mundial, en el mundo globalizado, los países ricos y sus instituciones del sistema internacional lograron definir y consensuar una agenda de desarrollo humano que ha sido adoptado como marco teórico o programático de intervención por la inmensa mayoría de las ONG y organizaciones de las sociedades civiles en el mundo.

²¹ Los organismos multilaterales dan cuenta que 400 millones de personas en China salieron de la pobreza. Pero no como resultado de las MDM sino por la introducción de la economía de mercado y la preservación de un sistema social de bienestar comunista.

- h. Con el agravamiento de la pobreza, la violencia social, los conflictos, la inseguridad, las migraciones y el deterioro del medio ambiente, que amenaza con el colapso del mundo entero, las grandes fundaciones altruistas han entrado en el campo del desarrollo internacional a jugar un papel estratégico con su propia agenda y objetivos.
- i. En El Salvador, es posible observar cómo desde el inicio de la post guerra y aun bajo la administración de dos gobiernos del partido de izquierda (FMLN), el modelo macroeconómico y la lógica de la cooperación internacional para el desarrollo han incidido en los cambios y la dinámica de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado mediadas por las ONG.
- j. Por todo lo anterior, es posible concluir que las ONG y las organizaciones sociales, independientemente de la forma de Estado y del sistema político, económico y social que prevalezca en el futuro, seguirán existiendo, como iniciativas de la sociedad civil para hacer frente a las condiciones de empobrecimiento de tres cuartas partes de la humanidad así como abordar otros problemas en un mundo cada vez más frágil y conflictivo y amenazado por una inminente “inanición masiva” que, se augura, será “el destino de la humanidad (al final de este siglo) si seguimos azotando la tierra hasta la muerte” (Monbiot, 2017).

EL OBJETO DE ESTUDIO

Las ONG en el campo de desarrollo y asistencia humanitaria, como conjunto o actor social, si bien constituyen el objeto de estudio de la investigación, éste, por una parte, no abarca el universo total de las ONG y por otra, tampoco se abordan aisladamente sino histórica y concretamente en su relación dinámica con el Estado y la sociedad civil.

En el período estudiado se encontró que la mayoría de las organizaciones multi-laterales y bilaterales, gobiernos, empresa privada, algunos sectores académicos y una parte de las ONG coinciden en comprender el origen, naturaleza y función de las ONG en la época actual de forma un tanto homogénea, funcional y sistémica. Dichas instituciones no toman en cuenta la heterogeneidad social y la diversidad política que caracterizan a las ONG como parte de una sociedad estructurada socialmente. En general, a las ONG, se las define como “organizaciones de la sociedad civil”, o de forma más funcionalista como organizaciones del “tercer sector” o “capital social”, indiferentemente de si éstas son nacionales o internacionales. Por la función que desempeñan en la sociedad se las identifica como organizaciones “proveedoras de servicios” en contraposición a las instituciones del Estado.

La investigación aborda, de forma general, la evolución de las ONG, principalmente de desarrollo y ayuda humanitaria, en correlación²² con la evolución del ciclo histórico de la economía mundial y la denominada cooperación económica oficial para el desarrollo internacional. La cooperación económica internacional de los países ricos, conocida también como Ayuda Oficial al Desarrollo, (AOD), y ejecutada a través de sus organismos multilaterales y bilaterales, es de enorme importancia en este campo porque desde su creación, durante la post segunda guerra mundial, ha estado vinculada a los modelos político-económicos y geoestratégicos predominantes en el mundo. Actualmente la cooperación económica oficial cuenta con una nueva “arquitectura de financiamiento” internacional y, lo que es más importante aún, ha adquirido un carácter hegemónico global.²³

El análisis histórico ha sido clave para lograr alcanzar una visión de conjunto de todo el período y lograr ubicar los eventos más importantes registrados en el contexto internacional desde 1989 hasta 2016 y de esa manera periodizar y caracterizar los distintos momentos históricos identificados. Como resultado de dicho análisis se ha formulado una síntesis histórico-cronológica del período, (que se detalla en el cuadro resumen: Evolución de la cooperación internacional oficial y no oficial²⁴), en la cual se destacan las características que la cooperación internacional oficial y no oficial adquirieron a la luz de los cambios económicos, sociales y políticos ocurridos en los últimos 20 años del siglo pasado y primeros 15 del presente.

La reconstrucción histórica del período hizo posible trazar y analizar el contexto de las relaciones sociales y económicas al que se encuentran integrados todos los países del mundo y, en particular, El Salvador, que es el caso que se ha estudia más a fondo.

²² Cabe aclarar que el análisis de correlación que se trata de desarrollar no es de tipo estadístico. Tampoco de tipo funcionalista, determinista o lineal. Se busca construir un enfoque de tipo histórico (no historicista) que permita mostrar los cambios, regularidades y tendencias principales identificados.

²³ El concepto de hegemonía es empleado en el sentido gramsciano. Un análisis similar ha sido formulado por el Centro Tricontinental y Solidaridad Socialista, Véase Lapeyre (2006).

²⁴ Este cuadro síntesis fue elaborado en base a la Cronología de los principales acontecimientos internacionales y de la cooperación internacional 1989 – 2009 y Características de la Cooperación Internacional (Mundo Bipolar y la Globalización).

ASPECTOS GENERALES DE LA RELACIÓN ESTADO SOCIEDAD CIVIL EN EL SALVADOR

Al observar las características que el Estado y la sociedad civil salvadoreña en su conjunto, han presentado en los últimos 30 años, es posible identificar cómo muchos de los cambios registrados en el contexto internacional han influido en la figuración²⁵ de la población, de los actores sociales, la sociedad civil, las instituciones del Estado y el patrón de reproducción de la economía y la sociedad de ese pequeño país.

Entre 1980 y 1992, El Salvador experimentó una guerra civil interna cuyas principales fuerzas en conflicto lograron poner fin en febrero de 1992 con la firma de un Acuerdo de Paz mediado por Naciones Unidas y facilitado por los gobiernos de México y de los países del Grupo de Contadora. Desde entonces hasta el presente El Salvador, si bien ha experimentado un período de paz, estabilidad política y funcionamiento democrático institucional, en un contexto político-económico de libre mercado, su sistema estatal se ha visto fuertemente debilitado por un continuo deterioro de la legitimidad institucional, (que puede atribuirse a una pérdida de hegemonía), la violencia social, la delincuencia, la corrupción y el crimen generalizado que han dado lugar a una frágil estabilidad social.²⁶

El Salvador, de acuerdo con el Índice del Desarrollo Humano de NU de 2016, ocupa el puesto 117 en la escala de Desarrollo Humano con un índice del 0.680 que lo ubica como país de renta media (0.751 es el promedio del índice para toda América Latina y el Caribe). Datos recientes indican que más de una tercera parte de la población total en promedio vive en la pobreza. No obstante, las nuevas mediciones calculan que la pobreza alcanza a 39.4 % de la población que equivalen a 2,569,774 de personas.²⁷

²⁵ Empleamos este término en el sentido que lo desarrolló Norbert Elias (2016).

²⁶ Junto a la pobreza, otro de los problemas principales de El Salvador es la elevada tasa de homicidios y la inseguridad permanentes resultante de la acción de los grupos organizados en pandillas, llamadas “Maras”, que cometen homicidios, asaltan, extorsionan, secuestran y desplazan forzosamente a la población de sus lugares de origen. Esta situación de permanente inseguridad, violencia y miedo se ha complicado aún más por la expansión del dominio de los carteles transnacionales en toda la región, la corrupción, la impunidad y la falta de un efectivo sistema de justicia. Ver Nájjar, 2016.

²⁷ Los cálculos de Naciones Unidas incluyen un ajuste por desigualdad que indican que el índice correcto debería ser 0.529, y para AL y el Caribe 0.575. Informe de Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. Datos: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SLV>. Informe de Desarrollo Humano 2016: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf

Desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta el mes de mayo de 2009, el gobierno de El Salvador estuvo ininterrumpidamente bajo el control de los grupos económicos y políticos de la derecha representada principalmente por el partido ARENA. El triunfo electoral del partido de izquierda Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en las elecciones presidenciales de 2009, puso fin por primera vez a ese legado histórico y como resultado de esto, El Salvador entró en un proceso de cambios inéditos, se crearon grandes expectativas en los estratos sociales más pobres, marginados y excluidos de la sociedad. Pese a todos los problemas, especialmente financieros, que impactaron el desempeño de una gestión estatal relativamente normal, al hecho que el gobierno no ha logrado reducir la pobreza de cerca del 40% de la población, solucionar los altos índices de violencia y delincuencia que han dado lugar a una guerra de nuevo tipo entre las dos pandillas existentes, el partido en el gobierno, el FMLN, fue reelegido en el 2014 para gobernar al país por cinco años más.

A pesar de que el país ha avanzado en el fortalecimiento de su sistema democrático, la polarización política y la exclusión social no han logrado ser superados y estas han arrastrado al país hacia situaciones con altos grados de conflictividad, inseguridad e inestabilidad.

EL ESTADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS ONG EN EL SALVADOR

El Salvador, desde mediados de la década del noventa del siglo anterior, vive uno de los períodos más violentos y de crisis social casi generalizada y permanente debido a múltiples factores. Durante todo el período de la post guerra sobre salen los altos niveles de corrupción, que se registran en todos los sectores, principalmente el estatal, la presencia generalizada de la delincuencia, la violencia en todas sus formas, la penetración y control del crimen organizado internacional, y el crecimiento de los grupos subalternos (Modonessi, 2010), que poseen todas las características del lumpen-proletariado pero con una fuerte identidad cultural propia, que por más de 20 años han operado bajo estructuras organizativas de tipo emergentes²⁸ auto denominadas Maras, o pandillas en el lenguaje de los medios de prensa, institucionales y académicos.

En un contexto que perfectamente podría caracterizarse como de caos cuasi permanente o anomia social, se ha estudiado la conformación de la sociedad civil basada en el análisis estadístico de una base de datos de organizaciones y

²⁸ Una explicación que puede servir para describir mejor la estructura y forma organizativa de las Maras la encontramos en el libro de Steve Johnson (2001).

asociaciones registradas oficialmente en el Ministerio de Gobernación y de forma complementaria, con datos de otras organizaciones, iglesia católica, cooperativas, medios de información, sindicatos y otros. Dada la limitación de espacio y al hecho que no se ha terminado el análisis de datos dejaremos los resultados, con perdón de los lectores, para otra ocasión.

¿CONCLUSIONES?

En primer lugar, este es un trabajo en progreso y cualquier intento por establecer hallazgos, problemas, tendencias, identificar nuevos desafíos o formular propuestas en particular en el caso de El Salvador, deberán ser consideradas de forma provisional.

- a. La investigación ha sido un viaje de exploración a través de dos planos: uno internacional y otro nacional en el cual se requirió la compañía y combinación de varios enfoques teóricos y metodológicos que nos permitieron acercarnos a entender la problemática de las relaciones sociales entre el Estado, las ONG y la sociedad civil en el contexto global y más específicamente en el caso de El Salvador;
- b. En este viaje nos topamos con la ausencia de una teoría sobre las ONG a pesar de que han habido muchísimos intentos de definiciones e interpretaciones de su papel en la sociedad;
- c. Se encontró que la eclosión y la función de las ONG en la sociedad están asociados a múltiples factores entre los que es posibles de identificar: factores estructurales, subjetivos, históricos y aleatorios;
- d. En la historia contemporánea, no ha habido un actor, en términos individuales o colectivos, más activo, diverso, heterogéneo, extendido y controversial como las ONG, sean internacionales y nacionales;
- e. Las ONG, independiente de su tamaño, recursos, origen, tipo y especialización, (desarrollo o asistencia humanitaria), son iniciativas que han surgido como respuesta, de grupos de personas de diferentes estratos sociales e instituciones, a determinados problemas y brindar asistencia humanitaria, solidaridad o formular soluciones;
- f. En tiempo de crisis, la existencia y continuidad de muchas ONG está determinada por la capacidad de éstas de transformarse y garantizar el acceso a recursos cada vez son más escasos y condicionados;
- g. En el campo de la cooperación internacional, ha sido posible observar cómo las grandes fundaciones altruistas y el sector privado han entrado a competir y disputar la hegemonía de la sociedad civil;
- h. Con la implantación del modelo macroeconómico y político (conservador global), los Estados nacionales han sido desplazados como actores centrales del escenario

del desarrollo y sus funciones y costos han sido transferidas a la sociedad vía relaciones comerciales y la provisión de servicios de las ONG;

- i. En el caso de El Salvador, el conflicto y la violencia social actual son indicadores de cómo desde la postguerra hasta el presente, (1992 - 2018), el Estado y la sociedad han estado regidos por un modelo económico de mercado que ha impedido el pleno desarrollo humano y social de la población, así como la consolidación de una cultura democrática. La cooperación internacional oficial y no oficial se ha convertido en una estrategia de existencia o supervivencia para muchas personas en situación de pobreza que las ONG, nacionales e internacionales proveen;
- j. El mayor desafío de las ONG, del norte y del sur, luego de solucionar su existencia, es qué función van a continuar desempeñando en la sociedad: ¿seguirán reemplazando las funciones del Estado proveyendo servicios, amortiguando el impacto social del modelo macroeconómico y hacer perdurar el sistema? o ¿avanzarán en la construcción de nuevas formas alternativas de desarrollo para las mayorías empobrecidas?

Tabla1. Evolución de la cooperación internacional oficial y no oficial*

A. Períodos

Mundo Bipolar (Guerra Fría)			Globalización			
Contención-Consolidación			Transición-Integración			Dirección-Hegemonía
1945	1989	1990	1991	1992	1999	2000
1970-80 • Cae patrón oro • Crisis Petróleo • Crisis Deuda Externa • En 1977 surge el G7	• Colapsan países Socialistas de EE		• Desaparece la URSS • Se implanta el modelo neoliberal en todo el mundo • Guerra en Yugoslavia • 1997 Rusia entra al G7 y se convierte en G8 • WWW + @			• ONU aprueba las MDM • China 2da. potencia económica mundial

B. Características de la cooperación multilateral y bilateral

<ul style="list-style-type: none"> – La Cooperación Internacional Oficial (AOD) forma parte de las estrategias geopolíticas del Mundo Bipolar; – Países donantes en 1970 fijan como meta 0.7% del PIB para AOD. Con excepción de países nórdicos y RU la meta no se ha cumplido hasta el presente. 	<ul style="list-style-type: none"> – La Cooperación Internacional Oficial se reestructura y articula bajo la lógica de la globalización; – Multilaterales y Bilaterales ven a ONG, sector privado y sociedad civil como substitución del Estado; – Multilaterales y Bilaterales cumplen una función integradora del Bloque socialista al sistema mundial.
--	--

C. Características de la cooperación internacional no gubernamental

<ul style="list-style-type: none"> – Lento desarrollo de las ONGs (internacionales y nacionales) y de la sociedad civil en los países del Norte y del Sur hasta inicio de 1980; – Prevalen ONG de desarrollo, asistencia social y ayuda humanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> – La reforma del Estado y transferencia de los costos sociales a la sociedad civil, y sector privado, acelera el surgimiento de ONG mundialmente; – Mayoría de ONG proveen servicios sociales y asistencia; – Muchas ONG adoptan estrategias de incidencia, campañas y adquieren mayor perfil internacional; – Redes internacionales adquieren mayor presencia.
--	--

* Elaboración propia sobre la base de varias series cronológicas

Globalización

Dirección-Hegemonía		Hegemonía – Anti-Crisis			Anti-Globalización		
2001	2003	2005	2008	2009	2010	2015	2018
<ul style="list-style-type: none"> • Destrucción de las Torres de Nueva York • 2003 Guerra contra Afganistán, Irak • 2004 tsunami en Indonesia 		<ul style="list-style-type: none"> • OCDE Declaración de París 	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 Crisis financiera internacional • 2010 inicia guerra en Siria 	<ul style="list-style-type: none"> • G 20 • 2010 terremoto en Haití 		<ul style="list-style-type: none"> • MDS • Crisis global de Refugiados • Hambruna Noreste África • 2014 Rusia expulsada del G8 vuelve a G7 	

- La Cooperación Internacional Oficial redefine y consensua una Agenda de Desarrollo Global (MDM) de “reducción de la pobreza”;
- Países donantes establecen una nueva estrategia y “arquitectura” de financiamiento para el desarrollo, congruente con el modelo macroeconómico global.

- La Cooperación Internacional Oficial adquiere un carácter anticrisis sistémica;
- La Cooperación Internacional Oficial se articula a un nuevo concepto de seguridad internacional;
- Países donantes tienden a reducir cooperación económica resultado de la crisis económica.

- La sociedad civil deviene en un actor clave a nivel local y global (ciudadanía global);
- ONG adquieren perfil de interlocutores/ actores controversiales debido a diversidad de intereses y la disputa en el campo de la cooperación;
- Tipos generales de ONG y organizaciones SC:
 - Provisión de servicios;
 - Asistencia y caridad social; y,
 - Cambio o reformas sociales.

- Dilema de la sociedad civil y ONG:
- Sobrevivencia económica frente a caída de ingresos;
 - ¿Paliativos de la globalización y la crisis económica y social?
 - ¿Catalizadoras de cambios locales, nacionales, regionales, globales?
 - Nuevas fundaciones filantrópicas con mayores recursos y poder entran a disputar el ámbito del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, FRANCISCO (2018); “Oxfam y las agencias británicas de caridad en el ojo de la tormenta”, en *ALAI*, Oxford, 25 de febrero, versión electrónica <https://www.alainet.org/es/articulo/191333>
- BEAUMONT, PETER (2018); “Record 68.5 million people fleeing war or persecution worldwide”, *The Guardian*, 19 Jun, versión electrónica <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jun/19/record-68-million-people-flee-war-persecution-un>
- BREAQUE, GEORGE (2001); *El día y la noche: cuadernos 1917-1952. Seguidos de “Pensamientos y reflexiones sobre la pintura*. Barcelona: El Acantilado.
- “Cómo funciona y en qué invierte el ‘exclusivo grupo’ al que pertenecen algunos de los magnates más ricos del mundo” (2018); *The BBC New*, versión electrónica <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44605290>
- DAGNINO, EVELINA; OLVERA, ALBERTO y ADOLFO PANFICHI (2006); *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE/Ciesas.
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (2000); dirigido por Carlos Pérez de Armiño, versión electrónica <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- ELIAS, NORBET (1982); *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.
- _____, (2016), *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE.
- GARCÍA LINERA, ÁLVARO (2013); *El “oenegismo”, enfermedad Infantil del derechismo. (O cómo la “reconducción” del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- GARRIDO, JOSÉ DAVID (2007); *El lado oscuro de las ONG. La cara más turbia de un entramado en el que no es oro todo lo que reluce*, España, Arcopress Ediciones.
- GÓMEZ GIL, CARLOS (2004); *Las ONG en la globalización; Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Editorial Icaria.
- GONZÁLEZ, VÍCTOR (1991); *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG): Nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña. Un estudio histórico y analítico de las ONGs en la década de los ochenta*. San Salvador: Programa Regional de Investigación sobre El Salvador.
- “Hay 2.5 millones de salvadoreños que viven en pobreza. Fecha (2017), La prensa Gráfica, Versión electrónica: <https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/Hay-2.5-millones-de-salvadoreos-que-viven-en-pobreza-20170626-0109.html>
- HOPE, CHRISTOPHER (2013); “30 charity chiefs paid more than £100,000”, *The Telegraph*, 06 Aug, versión electrónica <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/10224104/30-charity-chiefs-paid-more-than-100000.html>

- HINKELAMERT, FRANZ J. (1977); *Las armas ideológicas de la muerte. El descubrimiento de los fetiches; Capitalismo y cristianismo*. Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana.
- Informe de Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. Datos: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SLV>. Informe de Desarrollo Humano 2016: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_spanish_web.pdf
- JOHNSON, STEVE (2001); *Emergence: The Connected Lives of Ants, Brains, Cities, and Software Emergence*. Gran Bretaña: Penguin Books.
- “La Fuerza Creciente de las ONG internacionales” (2003); *El Atlas de Le Monde Diplomatique*. España: Le Monde Diplomatique.
- LAPEYRE, FREDERIC, et. al. (2006); *Objetivos de Desarrollo para el Milenio; Puntos de vista críticos del Sur*. España: Editorial Popular.
- LAWRY, LYNN (Ed.) (2009); *Guide to Nongovernmental Organizations for the Military. A primer for the military about private, voluntary, and nongovernmental organizations operating in humanitarian emergencies globally*. U. S. A.: CDHAM/USUHS/ Health Affairs/ U.S. Department of Defense.
- MARINI, RUY MAURO (2015); “Proceso y tendencias de la globalización capitalista”, en Ruy Mauro Marini, América Latina, dependencia y globalización. Antología. México: CLACSO/Siglo XXI.
- MILLIBAND, DAVID (2017); *Rescue; Refugges and the Political Crisis of Our Time*. Londres: TED Books.
- MODONESSI, MASSIMO (2010); *Subalternidad, antagonismo, autonomía: marxismos y subjetivación política*. Buenos aires: CLACSO.
- MONBIOT, GEORGE (2017); “Mass starvation is humanity’s fate if we keep flogging the land to death”, *The Guardian*, Monday 11, December, versión electrónica <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/dec/11/mass-starvation-humanity-flogging-land-death-earth-food>
- NÁJAR, ALBERTO (2016); “La imparable invasión de carteles mexicanos a Centroamérica”, *The BBC*, versión electrónica <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36529920>
- “Organización no gubernamental” (2018); *Wikipedia, La enciclopedia libre*, versión electrónica desde https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Organizaci%C3%B3n_no_gubernamental&oldid=113858337.
- ORNELAS, RAÚL, coord. (2013); *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*. México: IIE-UNAM.
- PEARCE, JENNY (1993); “Las ONG y el cambio social: ¿agentes o facilitadoras?”, *Development in Practice*. Oxford, UK, vol. 3, no. 3.
- PEARSON, FREDRIC S. y J. MARTIN ROCHESTER (2000); *Relaciones Internacionales; Situación global en el siglo XXI*. Colombia: McGraw Hill.
- RAICH, JORDI (2014); *ONGistán*. España: Editorial Penguin Random House.

SEIPLE, CHRIS (1996); *The U.S. Military/Ngo relationship in humanitarian interventions*. U. S.: Peacekeeping Institute/Center for Strategic Leadership/U. S. Army War College.