



LAS ONGD ANTE LA CRISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL RETO DE LA JUSTICIA GLOBAL

Ignacio Martínez Martínez
Universidad Complutense de Madrid

Pablo José Martínez Osés
Colectivo La Mundial

Resumen

Las ONGD en España abordan desafíos resultado de un escenario de triple crisis que determina las posibilidades de desarrollar un trabajo de cooperación con capacidad de transformación de la realidad y respuesta a los problemas globales. Esta triple crisis se caracteriza por un agotamiento de la noción y la práctica del desarrollo dados los actuales riesgos de insostenibilidad de la vida, por un deterioro democrático resultado de décadas de neoliberalismo que afecta a los sistemas nacionales y al sistema internacional y por la propia crisis que el sistema de cooperación internacional arrastra desde hace décadas. En este escenario, muchas de las formas de trabajo y actuaciones de las ONGD se ven desbordadas al tiempo que su adaptación se ve limitada como consecuencia de los límites burocráticos y las rigideces impuestas por la política institucional. Aunque las ONGD han realizado importantes esfuerzos de renovación y adaptación a un cambio de era caracterizado por una crisis sistémica, aún son de importante calado los desafíos que afrontan para materializar el cambio necesario.

Abstract

NGDOs in Spain face challenges resulting from a triple crisis scenario that determines the possibilities of developing cooperation work with the capacity to transform reality and respond to global problems. This triple crisis is characterized by an exhaustion of the notion and practice of development given the current risks of unsustainability of life, by a democratic erosion resulting from decades of neoliberalism that affects national systems and the international system, and by the very crisis that the international cooperation system has been dragging along for decades. In this scenario, many of the forms of work and actions of NGDOs are overwhelmed while their adaptation is limited because of the bureaucratic limits and rigidities imposed by institutional policy. Although NGDOs have made important efforts to renew and adapt to a change of era characterized by a systemic crisis, the challenges they face in order to materialize the necessary change are still significant.

1. Introducción: efectos del cruce de tres dinámicas críticas en las ONGD españolas

Las ONG de desarrollo (ONGD) enfrentan un complejo contexto que incorpora importantes desafíos. Podemos sintetizarlo como un cruce de tres tipos de dinámicas que interpelan directamente a las ONGD: son la crisis ecosocial que cuestiona la noción de desarrollo, los efectos de treinta años de neoliberalismo que han determinado en buena parte las prácticas del sector y la definición del rol que juega la sociedad civil en el espacio público, y la crisis del sistema internacional de cooperación que se muestra agotado, desbordado y con problemas de legitimidad y resultados.

Las tres dinámicas críticas a las que hacemos referencia responden a una naturaleza global, aunque cristalizan en países y colectivos con distinta intensidad y algunas particularidades. En

el caso español, se han visto agravadas por la gestión política que se realizó tras la crisis financiera global de 2010, tanto desde las instituciones europeas como desde el Gobierno español.

Aunque no se profundizará aquí en los efectos que el cruce de estas produce en la estructura y en las prácticas de las ONGD, sí parece necesario señalar algunos elementos explicativos fundamentales al respecto. De lo contrario, podrían malinterpretarse los desafíos y los riesgos que tienen ante sí y, en consecuencia, desperdiciar el potencial y las energías de tantas personas en tantos lugares.

Así pues, en primer lugar, desde que en 2009 se publicaran los estudios del Stockholm Environment Institute (SEI) sobre los nueve ciclos planetarios y el desbordamiento de los umbrales de varios de ellos, se ha asumido un importante consenso internacional sobre la necesidad de modificar las concepciones de desarrollo que han estado vigentes en los discursos de la cooperación desde hace décadas. Básicamente, el desafío consiste en asumir que la sostenibilidad de la vida está amenazada en tanto que los ecosistemas que soportan cualquier proceso de desarrollo están desbordados y el comportamiento de estos desequilibrios es impredecible. Vivimos ya en la era geológica del Antropoceno, lo que exige introducir en nuestras teorías y nuestras prácticas criterios ecológicos y procesos que aseguren la sostenibilidad de la vida.

Sin embargo, la renta es aún la representación dominante de la idea de progreso. En consecuencia, el imaginario del desarrollo basado en los indicadores de renta, de espaldas a las magnitudes en que se miden los impactos ambientales, sigue vigente y se resiste a abandonar su carácter prescriptivo de políticas. De igual manera, se resiste a abandonar su hegemonía en el imaginario colectivo como medio y fin para la emancipación humana. Aun ancladas en esas visiones tradicionales del desarrollo, las prácticas y lógicas de funcionamiento de las ONGD —mecanismos y sistemas de financiación, rendición de cuentas, narrativas, alianzas...— continúan determinadas a partir de clasificaciones de países establecidas por niveles de renta y por caracterizaciones de pobreza en función de umbrales de renta. Por todo ello, y a pesar de una creciente conciencia de la necesidad de transformación de la mirada y de las prácticas, desarrollan el papel de actores políticos de un espacio aún configurado a partir de relaciones internacionales entre países *ricos y pobres*.

En segundo lugar, el neoliberalismo predominante como ideología hegemónica en las últimas décadas ha reconfigurado las visiones sobre las instituciones políticas y económicas, influyendo de manera significativa en la consideración sobre los roles que tienen las instituciones políticas, las del mercado y también las de los agentes políticos y sociales. Los efectos del neoliberalismo han producido un adelgazamiento del estado, particularmente intenso en algunos países europeos en los años siguientes a la crisis financiera global a partir de 2010, que han reforzado en el imaginario el rol del mercado en la creación y la gestión de bienes y servicios. Esta dinámica ha traído un desprestigio de la gestión pública, a la que se le atribuyó falta de flexibilidad, de agilidad y de eficiencia y, de manera simultánea, una cultura para los agentes sociales que ponía en el centro esas habilidades del *management*. Así, las ONGD se especializan mayoritariamente en la gestión de proyectos, en el uso del marco lógico y en el

seguimiento de las normativas para la formulación y la rendición de cuentas a la Administración pública en su condición de donante.

Este predominio de la gestión en el rol de las ONGD explica que su evolución haya desplazado su naturaleza originariamente política, hacia una visión crecientemente tecnocrática de las soluciones, según la cual la eficacia de sus acciones dependía de una correcta formulación y un adecuado seguimiento asumiendo así a los procedimientos y los instrumentos como garantía de las transformaciones perseguidas. A menudo relegando a un segundo plano, cuando no obviando, que la naturaleza de esas transformaciones es eminentemente política (Martínez-Osés y Medina, 2022). Esta progresiva adaptación al marco neoliberal ha influido en que buena parte del crecimiento de recursos y capacidades que las ONGD han experimentado haya seguido las necesidades de especialización técnica con más ímpetu que aquellas que hubieran contribuido a reforzar su dimensión política. Así, sus estrategias de trabajo político se han ido limitando al diálogo con la institucionalidad política centrado en cuestiones instrumentales y procedimentales. Esta deriva ha traído consigo un alejamiento de la ciudadanía y, por lo tanto, ha supuesto una seria limitación de un potencial ensanchamiento de sus bases sociales.

En último término, las ONGD no han vivido al margen de varias décadas de hegemonía del marco neoliberal, que ha contribuido al desprestigio de la política, tanto entendida como gestión de los bienes comunes como participación ciudadana, produciendo procesos de desafección y escepticismo respecto de las instituciones democráticas, en paralelo a la extensión de una cultura de la meritocracia y el emprendimiento individuales. Como no podía ser de otra manera, este proceso de despolitización progresivo ha terminado por emerger en forma de crisis de la democracia. Una expresión de esta crisis democrática se expresa en el socavamiento de muchas de las democracias liberales que décadas de neoliberalismo y el impacto de la gran crisis ha contribuido a deteriorar seriamente, como plantean los sucesivos informes de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. Otras expresiones del deterioro democrático son las propuestas autoritarias e iliberales que en los últimos años han accedido con sus discursos y propuestas regresivas en derechos y libertades a numerosos parlamentos y algunos gobiernos. Conviene subrayar que un elemento fundamental de estas propuestas que minan los fundamentos democráticos, es la crítica sistemática a los espacios y agendas multilaterales de gobernanza, a partir de un renovado auge de las narrativas nacionalistas y una ruptura de los espacios cooperativos internacionales. Precisamente cuando más evidente se hace la necesidad de reforzar instituciones de gobernanza global para atender el carácter transnacional de los desafíos.

En tercer lugar, la crisis del sistema internacional de cooperación se ha ido produciendo influenciada por las dos dinámicas anteriores, como una suerte de cristalización de las mismas en el ámbito específico de la cooperación. Esta crisis está profusamente descrita y expuesta en literatura específica, que ha dado cuenta de los esfuerzos de adaptación del sistema como respuesta a los profundos cambios de la realidad que han generado un contexto donde el paradigma de desarrollo y el de las relaciones interestatales, como principal herramienta para su impulso, han perdido su vigencia (Unceta *et al.*, 2021).

Así, la agenda internacional de cooperación para el desarrollo ha evolucionado hacia una nueva agenda de desarrollo sostenible que sitúa en el centro de su accionar la necesidad de construir alianzas globales para su promoción, que no se limiten a los actores públicos estatales y se desplace del multilateralismo al *multistakeholderismo* (Gleckman, 2018). Hasta la fecha, cabe destacarlo, tanto el desarrollo sostenible como esa nueva alianza global pertenecen más al ámbito de los discursos que al de las prácticas institucionalizadas, probablemente como un signo de que estamos en tiempos de cambio paradigmático.

El sistema internacional de cooperación ha mostrado una constante preocupación por su propio funcionamiento constatando sus límites por su carácter voluntario y desregulado, incapaz de establecer sanciones y modificar comportamientos *free-rider* de los países. El resultado ha sido un sistema basado en la discrecionalidad de los donantes que ha traído consigo una importante fragmentación como resultado de sus acciones. El proceso de mejora de la calidad que promovió los principios del alineamiento, la apropiación, la armonización, la coordinación y la gestión orientada a resultados no culminó con las transformaciones deseadas. Más bien, ya a principios de la segunda década del siglo tuvo que adaptarse a la necesidad de ampliar de manera sustantiva la representación de nuevos actores, nuevos instrumentos y nuevos objetivos para atender lo que ya se evidenciaba como una realidad más compleja e interdependiente, que difícilmente iba a encontrar respuestas adecuadas en el marco tradicional que el sistema de cooperación representaba.

Dicho sistema enfrenta desde entonces una crisis de legitimidad y de resultados, que aún no ha decidido cómo resolver de manera rotunda ni clara. Algunas de las respuestas dominantes por parte del sistema de cooperación internacional —como la expresada a través de la agenda de eficacia de la ayuda, la revisión de la métrica y de los esfuerzos de los donantes, la deriva securitaria o la financierizadora— han evidenciado esfuerzos limitados, cuando no directamente errados, para abordar un contexto de creciente complejidad derivada de la naturaleza de los problemas de urgencia ante el carácter crítico de estos. También han evidenciado estas respuestas las limitaciones que impone para la necesaria universalidad de la cooperación un marco determinado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y por lo tanto con limitaciones estructurales para su democratización (Martínez, 2021).

La naturaleza de los procesos de transformación que nos muestra la realidad indica, sin embargo, que es preciso reorientar la mirada hacia las interdependencias y la transnacionalización para comprender, explicar y enfrentar estos desafíos. Interdependencias que, comenzando por la estricta ecodependencia de los seres humanos y todos los procesos de orden social, económico y político que reproducen, asuman también el carácter dependiente de las vidas y, en consecuencia, la importancia de los cuidados. Se trata de interdependencias entre las diferentes dimensiones de los procesos de desarrollo y entre poblaciones y territorios.

2. Análisis en perspectiva y de estado de situación: el papel de la sociedad civil en la política de cooperación en España

La política pública de cooperación internacional y el movimiento social de cooperación y solidaridad internacional en España son dos fenómenos diferentes pero que han desarrollado un recorrido compartido y han evolucionado de forma muy imbricada. No podemos entender el estado actual de la cooperación internacional en este país, así como los retos y desafíos de este sector social —formado fundamentalmente por el diverso ecosistema las ONGD— sin atender a la evolución de esta relación, es decir, sin abordar un análisis pegado al sistema de cooperación internacional y las diversas políticas, estatal, autonómicas y locales, que lo configuran. Esta relación de mutua influencia es, precisamente, uno de los elementos que explican la evolución de las ONGD españolas, pero también de buena parte de sus limitaciones.

a) Una política originada por un impulso político de la sociedad

El origen de la cooperación internacional en España debe entenderse, en buena medida, como un fenómeno impulsado por una sociedad civil cuyas reivindicaciones a favor de una respuesta pública a la pobreza y desigualdad en los países del Sur fueron parcialmente atendidas por ayuntamientos, comunidades autónomas y por el Gobierno central a finales de los años ochenta y la década de los noventa del pasado siglo. Un municipalismo internacionalista que despertaba en un incipiente contexto de normalización democrática y una creciente búsqueda de presencia internacional por parte del Gobierno español y las instituciones del Estado fueron condición de posibilidad para sentar la bases de una política multinivel, heterogénea y difusa (OCDE-CAD, 2002, 2007, 2011; OECD, 2018).

En aquel tiempo la agenda política de las ONGD, con un importante arrastre en términos sociales y mediáticos, incorporaba la reivindicación de estructurar legal, jurídica y presupuestariamente una política pública de cooperación internacional para el desarrollo —que cristalizan básicamente con la creación del Consejo de Cooperación (1995), con la Ley 23/1998, y con institucionalidades similares en todas las comunidades autónomas—. Esto se combina con otras demandas dirigidas a reformar y reorientar otras políticas para hacerlas coherentes con los principios del desarrollo, en particular sobre el rechazo a la mezcla de intereses exportadores españoles en los instrumentos de la cooperación primero y, después, sobre la gestión de la deuda pública con los países en desarrollo —que finaliza en 2010 con la desaparición del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y había cristalizado a partir del año 2005 con diversas experiencias de conversión de deuda externa por desarrollo en Ecuador y Mozambique—.

Si bien desde los orígenes de la cooperación española las ONGD han jugado un papel relevante, puede identificarse un punto de inflexión en los años 2004 y 2005. Tras unos años de perfil muy bajo de la cooperación española y unas convulsas relaciones entre gobierno y sociedad civil (Campuzano, 2003; Vera, 2003), la entrada del gobierno socialista en 2004

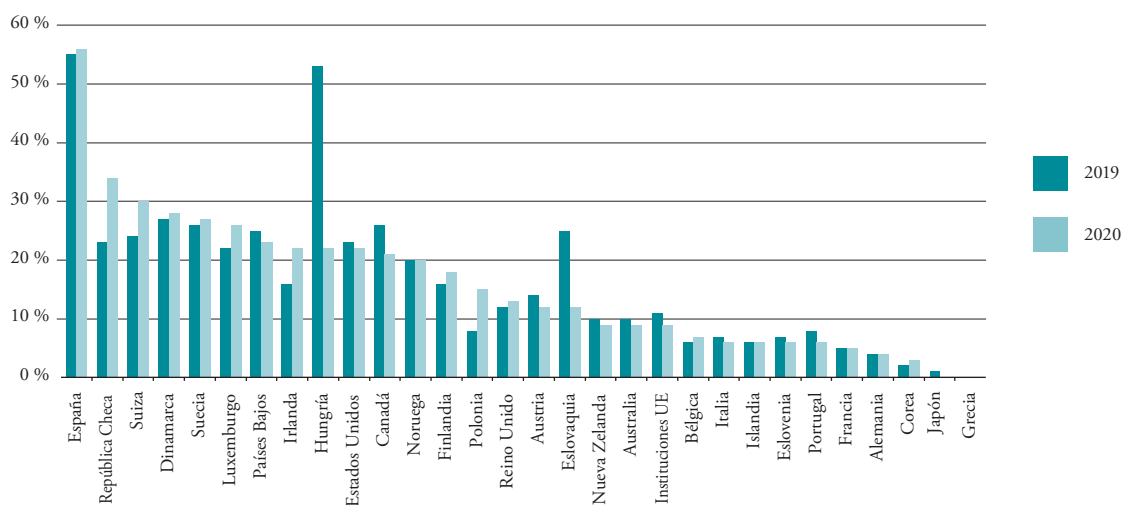
supone giro en esta política y el despliegue de nuevos mecanismos de relación y financiación de las ONGD españolas.

Una política, que, desde entonces, ha vivido diversos vaivenes, como un recorte abrupto —que ya partía de unos recursos insuficientes— de la AOD entre los años 2010 y 2015 que supuso su práctico desmantelamiento (Martínez Osés y Martínez, 2014), cambios discursivos de calado influenciados por la hegemonía internacional de las lógicas financiarizadora y securitaria resultado de crisis económicas y securitarias de los países donantes (Rico *et al.*, 2013), una significativa descapitalización de su personal o cambios en el modelo institucional que no han acabado de definir un modelo apropiado (Oxfam Intermón, 2020), por mencionar solo algunos de los más relevantes. Todo ello ha impedido la consolidación de una política pública estable y con un perfil adaptado a las exigencias de un mundo que se hacía cada vez más complejo, y a las responsabilidades globales que un país como España debe asumir en un escenario de interdependencia.

b) Una particular y arriesgada evolución de las ONGD en España

La cooperación española se caracteriza por una muy elevada presencia de las ONGD si la valoramos en términos cuantitativos, dado que es, con bastante diferencia respecto a lo que sucede en otros países, en la que las ONGD gestionan un mayor porcentaje de AOD bilateral (Gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de AOD canalizada a través de organizaciones de la sociedad civil (sobre AOD bilateral, años 2019 y 2020)

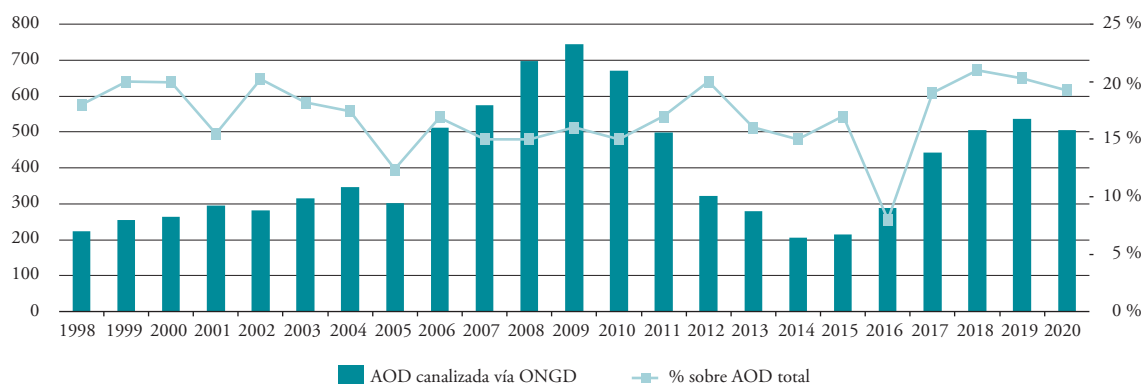


Fuente: *OECD (2022)*.

Un rasgo característico, como ha señalado reiteradamente la OCDE (OCDE-CAD, 2011, 2016, 2022), es la falta de articulación estratégica de esta participación. Esta cuestión también ha sido largamente señalada por las ONGD españolas, que desde hace tiempo han reclamado un marco de relaciones más estable y estratégico en el marco de la política de cooperación (Rico *et al.*, 2013). Esta controversia ha sido abordada, tras más de una década de avances y retrocesos en las discusiones y negociaciones, en la firma de un marco de relación entre la Administración General del Estado y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, firmado específicamente por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y la Coordinadora de ONGD de España (en adelante, Coordinadora)¹.

Sin embargo, aunque la participación de las ONGD en la AOD española se ha mantenido relativamente estable en términos relativos —medida esta porcentualmente, como se observa en el Gráfico 2, a excepción de los atípicos años 2005 y 2016—, su efecto ha sido muy volátil en la medida que la propia AOD española lo ha sido. El recorrido de la cooperación española, con un fuerte crecimiento entre los años 2005 y 2009, un posterior desmantelamiento en el ciclo de austeridad (cuyo punto de inflexión también se produjo durante el gobierno socialista, en el año 2010) y, solo recientemente, con una cierta recuperación (Gráfico 2), ha supuesto una enorme distorsión para el sector de las ONGD, que en 10 años (entre 2005 y 2014) vio como la AOD que gestionaba pasaba de 300 millones de euros a más de 700 para acabar en tan solo 200 millones al final de este periodo. Un sector que, dada su estrecha imbricación en la política institucional, resultado de estos vaivenes, se ha visto arrastrado y determinado por dinámicas exógenas que, sumadas a su propia naturaleza endógena, han contribuido a explicar su estado de salud y su visión estratégica de conjunto.

Gráfico 2. Evolución de la AOD canalizada vía ONGD y sociedad civil (AOD total y % sobre AOD total)



Fuente: Años 2007 a 2020 tomados de *info@od*, años 1998 a 2006 tomados de *PACI seguimiento*.

¹ El documento de este acuerdo puede encontrarse en la siguiente dirección: https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/MAEX_MarcoRelacion-def.pdf

Esta participación ha estado tradicionalmente muy orientada hacia los procesos de implementación de la política, fundamentalmente a través de la gestión de proyectos de cooperación internacional en los países socios tanto de la cooperación central como de la descentralizada.

Según datos del *Informe del Sector de las ONGD 2021*, en el año 2020 las ONGD pertenecientes a la Coordinadora de ONGD tuvieron presencia en 115 países (con mayor presencia en países de América Central, Norte y Caribe, y de África Occidental), llevaron a cabo 4.173 proyectos por un total de 582,5 millones de euros, dedicados principalmente a las áreas de educación, salud y lucha contra las desigualdades de género. Estos proyectos supusieron el trabajo con una población de 48 millones de personas, el 51 % de ellas mujeres, y el 49 % restante, hombres².

Desde esa posición de importancia como implementadoras de la política, las ONGD también han contribuido a decantar, no siempre con el mismo grado de éxito, la agenda de la cooperación española. Esta contribución presenta dos tipos de influencias no siempre confluyentes, ya que dependen principalmente de si las cuestiones que se tratan —sobre las que se pretende influir— presentan un mayor o menor grado de conflicto con su posición como principales implementadores. En el ámbito discursivo de la política, las ONGD han contribuido a ampliar la agenda, mientras que en el ámbito de las prácticas, su contribución ha respondido a una lógica más reactiva, que a veces ha tensionado las relaciones con las instituciones de gobierno. Es preciso reconocer que las ONGD sirven como asesores y consejeros del gobierno cuando se trata de introducir nuevas orientaciones generales, prioridades geográficas y sectoriales o nuevas referencias que han ido emergiendo como el enfoque y la transversalización del género, los derechos humanos, el marco del triple nexo en la acción humanitaria, el enfoque de ciudadanía global o el de coherencia de políticas, por señalar los más relevantes. El preámbulo de la nueva ley recientemente aprobada³ es un magnífico ejemplo de actualización del lenguaje y narrativas al contexto actual dado que, en la primera versión del anteproyecto era a todas luces inadecuada.

Conviene apuntar, no obstante, que este papel en la configuración de la agenda es uno de los elementos que se ha visto socavado por una concepción y modelo de participación marcadamente instrumental y de carácter finalista respecto a la ejecución de la política, lo que explica que no se haya producido ningún cambio significativo en el ámbito instrumental de la política (Martínez-Osés y Medina, 2022). En efecto, es también preciso anotar que la influencia de las ONGD con relación a las cuestiones operativas e instrumentales de la política de cooperación ha seguido más cautelas y, tal vez por ello, no ha logrado promover sus objetivos en estas materias. No solo no se ha logrado un marco presupuestario que se aproxime siquiera al 0,7 % de la RNB después de casi tres décadas, sino que, al contrario, se asiste a un desmantelamiento de las capacidades instaladas cuya debilidad e insuficiencia es ya una cuestión asumida como sin remedio. Los giros que, en cada momento, han servido como orientaciones para justificar el destino de fondos y el establecimiento de prioridades, como la securitización de inicios de

² Toda esta información puede consultarse y ampliarse en <https://informedelsector.coordinadoraongd.org/>

³ Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/02/21/pdfs/BOE-A-2023-4512.pdf>

siglo, la financiarización de la ayuda como principal respuesta tras la crisis financiera global y el marco de ajuste del gasto público que se adopta, o la primacía de las agendas domésticas de desigualdades crecientes y la emergencia de pobreza en los países donantes son solo algunos ejemplos. En relación a dichas orientaciones, las ONGD han priorizado su rol y sus intereses implementadores, para que estos no se vieran perjudicados, llegando a tensionar las relaciones solo cuando el desmantelamiento presupuestario iniciado en 2010 amenazaba la supervivencia de buena parte de un sector, que es particularmente dependiente de la financiación pública.

En definitiva, precisamente el destacado papel en la implementación de las ONGD ha servido tanto para estar más próximos al diálogo político-institucional como para alejarse del diálogo político-social. El resultado es una agenda política centrada en ámbitos discursivos y, al mismo tiempo, en la reproducción sin cambios de los ámbitos estratégico, organizacional e instrumental de la política, lo que supone un camino arriesgado en tanto que presenta un perfil político de doble cara: vinculado a las demandas sociales y transnacionales más actuales en el discurso, por un lado, mientras actúa como un *lobby* en la búsqueda de certidumbres financieras por el otro.

c) La cooperación hoy: entre el discurso ambicioso y la irrelevancia política

Los elementos planteados en el apartado anterior explican, en buena medida, una creciente brecha entre la dimensión discursiva, en la que se han registrado importantes cambios y aperturas a una revisión crítica de la noción y la práctica del desarrollo, y la praxis determinada por un marco estructural —el de la política pública de cooperación internacional y de la competencia por recursos escasos— restrictivo e inmovilista.

Todo ello redundará en la constatación de la necesidad de avanzar hacia una mirada más compleja y estratégica, hacia una mayor repolitización del trabajo y la participación de las organizaciones sociales tras años de desnaturalización. Necesidad que se amplifica ante un contexto de crisis múltiple o triple crisis como la señalada al inicio de este capítulo. Una crisis que demanda un cambio en los propios objetivos de la política, entre los que debiera atenderse a la incidencia política para una democratización en los mecanismos, actores y estructuras de la gobernanza global, lo que indudablemente apunta al cambio en la naturaleza del poder global como condición de posibilidad de respuesta a los problemas globales (Gleckman, 2018). Es esta una cuestión de especial relevancia en un contexto de recuperación de la política de cooperación, en el que la relación dialéctica entre los poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil en torno a los asuntos centrales de la agenda podrá verse atenuada ante la emergencia de un consenso discursivo y nuevas oportunidades de financiación.

Las ONGD son conscientes de esta brecha entre discurso y práctica como demuestran diversos intentos de revisión y reorientación de sus prácticas, a veces, incluyendo decisiones organizativas de mucho calado. En el ámbito más discursivo y estratégico, ya se ha dicho, ha sido importante su contribución para introducir narrativas orientadas hacia la justicia climáti-

ca, la sostenibilidad medioambiental del desarrollo y la inclusión de enfoques feministas. Los cambios en el ámbito de sus prácticas y en la dimensión organizacional derivados del cambio paradigmático son más tímidos y menos generalizables puesto que ha primado la adaptación al marco neoliberal, aunque existen diversas experiencias que conviene destacar por su potencial inspirador. Por ejemplo, la reducción de la figura del expatriado no se ha debido tan solo a la necesidad de reducir costos, sino que ha venido inspirada por una creciente consciencia de la necesidad de reconocer el protagonismo de personas, equipos y visiones locales en las tomas de decisión. Algunas ONGD han iniciado procesos de cambio para abandonar lógicas proyectistas de financiación y de trabajo, para centrarse en la generación de alianzas en clave más procesuales y con agendas políticas más definidas. En otros casos, se han producido integraciones y fusiones de organizaciones y redes en un intento de fortalecer el espacio y las posiciones políticas de las mismas mediante la integración de agendas complementarias, persiguiendo mayor coherencia y presencia pública y social. Esta última línea de trabajo persigue de manera explícita un intento de salir de la endogamia y la sectorialización que se ha impuesto tras años de evolución, y reúne esfuerzos para la conformación de alianzas políticas y estratégicas con otros actores sociales. Ejemplo de ello han sido las iniciativas de Quorum Global y, más recientemente, Futuro en Común, participadas por la coordinadora estatal de ONGD.

En definitiva, los actuales desafíos que hemos descrito a partir del cruce de tres dinámicas globales siguen vigentes y las ONGD tratan de responderlos, con mayor énfasis en los aspectos discursivos y con más dificultades y contradicciones a la hora de realizar cambios organizativos que permitan recuperar cierta relevancia como actores políticos y sociales. En este sentido, parecen más acertadas las decisiones orientadas a modificar las relaciones de poder dentro del sistema de cooperación internacional —protagonismo local, menos lógica proyectista—, y aquellas destinadas a conformar alianzas con otros sectores sociales y políticos —ampliación de la base y conformación de plataformas que integran políticas y presencias en espacios públicos y sociales—, que aquellas otras destinadas a mostrar la fortaleza y el peso de un sector en términos de movilización y gestión económica, empleo y número de colaboradores financieros.

3. Algunos desafíos para un cambio necesario

Este último apartado del capítulo se dedica a esbozar algunos de los desafíos que enfrentan las ONGD a la luz del análisis planteado. El propósito es reflexionar sobre la necesidad que afrontan las ONGD, y el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, de disputar los diferentes espacios, procesos, normas, ideas y estructuras que definen y decantan las decisiones globales para lograr que respondan al ideal de justicia global. La necesidad de hacerlo, además, desde miradas decoloniales, feministas y defensoras de la sostenibilidad de la vida.

Esto implica abordar el reto de la profundización democrática en clave transnacional. Es decir, ahondar en la democracia nacional desde una perspectiva de responsabilidades globales, profundizar en la democratización del sistema internacional y, de forma crítica, en la

construcción y transformación, desde procedimientos democráticos, de los mecanismos de gobernanza global que no están reglados y que descansan en la actualidad en dinámicas de «multistakeholderismo» profundamente asimétricas y antidemocráticas. En este sentido se entiende la apelación a una gobernanza global democrática, como propuesta justa y sostenible para responder a los problemas globales, como marco de referencia fundamental para las ONGD.

Pero asumir este desafío implica, necesariamente, afrontar la brecha mencionada entre una creciente percepción de interpelación por la «triple crisis» y una deriva instrumental que profundiza en su desnaturalización, y que aleja sus actuaciones de las respuestas posibles a esta crisis múltiple.

Para ello, se señalan cuatro retos que recorren la comprensión crítica de la realidad, la capacidad de comunicar transformando los ámbitos narrativos, el impulso de cambios en el marco y el perfil de las acciones que las ONGD realizan y, por último, la ampliación y revisión de los marcos de participación que ofrecen y construyen.

El primero de ellos se sitúa en el ámbito de la comprensión de la realidad y apela a una dimensión cognitiva, en un contexto de cambio ontológico resultado de una crisis orgánica o civilizatoria. La articulación de estrategias, alianzas y acciones ante un cambio en la naturaleza del poder y de los problemas de la sociedad pasa, necesariamente, por la comprensión de las causas y las posibles respuestas ante este cambio ontológico. Un cambio de época que reclama un nuevo marco de sentido común y un contrato social global cualitativamente distinto al ofrecido por la modernidad derivada del proceso ilustrado, que comenzó a resquebrajarse hace tiempo.

La importancia de apostar por el conocimiento emerge ante este desafío como un elemento fundamental. En concreto, por la generación y articulación de un conocimiento crítico, multi, inter y transdisciplinar, capaz de articular miradas y saberes diversos (Lugones, 2008). La asunción por parte de las ONGD de la importancia que tiene la construcción de paradigmas distintos de conocimiento, abiertos al diálogo entre epistemologías del Sur, a las miradas decoloniales y a la superación del antropocentrismo, entre otras cuestiones, sería un punto de partida necesario para la revisión de su propio papel en los procesos de transformación de la realidad.

No hay duda de que se pueden reconocer avances muy relevantes en esta dirección, como se señalaba anteriormente. Pero tampoco parece haberla, respecto al largo recorrido que queda aún por delante. En parte, a partir de una mayor convicción de esta asunción, pero en buena medida, cuestionando el peso de la racionalidad del modelo burocrático asociado a la política de cooperación, y de las visiones que este contribuye a normalizar. Visiones que impiden siquiera pensar que otros modelos administrativos al servicio de la transformación social son también posibles.

Un segundo reto, también de hondo calado y estrechamente vinculado al anterior, lo encontramos en la construcción de un relato capaz de disputar otras visiones de la realidad desde los planos discursivo y simbólico. La construcción de sentido común, además de una

comprensión de la complejidad de la realidad, exige capacidad comunicativa. Tanto desde una perspectiva de construcción hegemónica, que apela a la batalla cultural por la hegemonía como prioridad para transformar la realidad material, como desde una perspectiva deliberativa fundamental para avanzar hacia un modelo de democracia cosmopolita, esta capacidad comunicativa se muestra crítica para avanzar hacia un marco de justicia global.

Se trata este de un reto que entra en contradicción con una agenda comunicativa que, mayoritariamente, se ha centrado más en la sensibilización para la movilización —una movilización excesivamente pegada a la movilización financiera y el apoyo económico— que en la comprensión de la realidad como motor para la movilización. Esta afirmación no implica, nuevamente, dejar de reconocer que se han realizado importantes esfuerzos narrativos y comunicativos por exponer la complejidad en la generación de los problemas por parte de numerosas ONGD⁴. Pero lo cierto es que esta deriva comunicativa ha sido instrumental a una agenda neoliberal y securitaria que veía en los nuevos instrumentos financieros —y de manera privilegiada en las alianzas público-privadas— y en los discursos securitarios oportunidades para la financiación.

No exagera Daniel Innerarity cuando afirma que «la principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad» (Innerarity, 2020, p. 11). Pero su afirmación sí encierra una paradoja importante, ya que también actúan aquí las consecuencias de un modelo de racionalidad burocrática, complementado por una lógica mercantilista en los procesos comunicativos orientados a obtener recursos en un escenario competitivo y de escasez. Consecuencias que han derivado en una especie de «simplicidad discursiva» que contrasta con la necesidad de avanzar hacia una comprensión de la complejidad.

Esta cultura de la simplicidad ha tensionado la capacidad comprensiva y discursiva necesaria para construir e interiorizar un discurso que transforme la propia práctica. Parece necesario, por lo tanto, apelar a la capacidad de construir conocimiento transfronterizo para un cambio epistemológico que suponga dejar de hablar «del Sur global» desde las epistemologías del Norte global.

El tercero de los retos se refiere específicamente al ámbito de la acción directa que las ONGD realizan. Si bien los elementos señalados también forman parte de la praxis de las ONGD, existe la tendencia a pensar la acción de estas organizaciones como su trabajo práctico, concreto y operativo de transformación material de la realidad: su lucha contra las situaciones de injusticia y privación, su acompañamiento a los actores en situación de vulnerabilidad o en procesos de lucha por sus derechos, su apoyo material a personas, pueblos y comunidades, o sus campañas de movilización e incidencia, por mencionar solo algunas de las más habituales.

Si bien el diagnóstico planteado brevemente en estas páginas no cuestiona ni ignora la relevancia crítica de estas acciones, sí pretende llamar la atención acerca de la importancia de adaptar las prácticas actuales a un cambio en la naturaleza del poder en clave transnacional

⁴ Algunos de los resultados han sido líneas de investigación consolidadas en diferentes temáticas como las impulsadas por Educo, el Observatorio de las Multinationales en América Latina, Oxfam Intermón, la Plataforma 2015 y más o Entreculturas, por citar solo algunas de las más relevantes.

(Gleckman, 2018). Más que de cuestionarlas, de lo que se trata es de apuntar la necesidad de articular las acciones de las ONGD en dinámicas y estrategias más amplias de transformación. Este planteamiento implica pensar en diferentes procesos de transición respecto a algunos elementos sobre los que se ha construido la acción de las ONGD. Implica, en primer lugar, una transición desde una forma de entender la acción que gravita en torno a la idea de «intervención» —al menos en términos jurídicos, administrativos, económicos, temporales y relacionales— a una noción de transformación y performativa en todas aquellas acciones que se emprenden.

Implica, en segundo lugar, una ampliación de la idea de «la cooperación para el desarrollo» a la cooperación para la justicia global, la convivencia global, la sostenibilidad de la vida..., o diferentes marcos de sentido común que tengan capacidad de disputar el reparto asimétrico del poder. Marcos de sentido común, así mismo, que den cabida a diferentes formas de entender la noción de progreso y bienestar cada vez en menor representada por la noción de desarrollo (Unceta *et al.*, 2021).

Implica, en tercer lugar, no solo un cambio sustantivo y en la dimensión de las acciones, sino también una reconexión con un análisis político para transitar hacia una mirada política que sitúe en el centro la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible o la sostenibilidad de la vida (CPDS). Es este un campo más amplio de trabajo en el que conviven de forma integrada la visión de la solidaridad internacional, la cooperación como paradigma de actuación política frente a los problemas y las responsabilidades frente a los asuntos globales.

Un cuarto y último reto para ampliar la capacidad de transformación de las ONGD ante un escenario de complejidad consiste en adaptar las prácticas y las relaciones a la necesidad de participación en espacios y con actores diversos. Nuevamente estamos ante un desafío en el que numerosas ONGD realizan importantes esfuerzos de exploración e innovación de nuevas vías de colaboración y participación, tanto a través de sus estrategias individuales como en su forma de entender los espacios colectivos.

Sin embargo, también en este aspecto la profunda institucionalización de las ONGD y su imbricada relación con la política de cooperación ejercen un límite estructural a la exploración de nuevas formas de participación. Un límite que puede observarse tanto dentro sus estructuras —con evidentes dificultades para atraer a la ciudadanía y constituirse en espacios de participación social— como en su forma de participar en espacios de confluencia e iniciativas colectivas.

Parece, pues, necesario revisar el actual modelo de participación, excesivamente determinado por la lógica de racionalidad burocrática que imprimen décadas de institucionalización —un modelo de participación muy centrado en la gestión y la ejecución de la política— para avanzar hacia un tipo de participación menos instrumental. La clave está en lograrlo sin que ello afecte a la capaz de garantizar la participación en la definición y el seguimiento de las políticas, a partir de una concepción más deliberativa y menos elitista de la democracia. Pero ello pasa por asumir nuevas estrategias y alianzas que, como sucede en otros países, sitúa a

las ONGD como actores con mayor centralidad en la política, aunque sea a costa de asumir un menor peso en su implementación.

De este desafío se derivan en realidad dos grandes retos para las ONGD: la revisión del modelo de participación «en» las ONGD (es decir, las ONGD como espacio de encuentro y participación de la ciudadanía) y la revisión de la participación «de» las organizaciones de cooperación en la política.

En relación con lo primero, podemos constatar la insuficiencia del modelo de participación «en» las propias organizaciones, a través de los mecanismos y espacios que estas ofrecen a la ciudadanía y a su base social. Su lógica burocrática, su carácter profesional y su estructura dificultan la participación desde lógicas activistas y militantes que tradicionalmente responden a una cultura de la participación diferente. En relación con lo segundo, las ONGD practican un modelo de participación que ha sido desbordado en los últimos años por los procesos de cambio vividos en nuestra sociedad (tanto en términos nacionales como globales) en el contexto de la triple crisis. Todo ello nos permite hablar de una crisis de identidad —elemento clave para entender la crisis de participación—.

Será pues imprescindible asumir la necesidad de encontrar nuevas formas de habitar el espacio público, abordar procesos de decolonización de los discursos, las prácticas y las relaciones, y avanzar en un necesario diálogo intergeneracional que parece aplazarse en exceso en numerosas organizaciones.

Referencias bibliográficas

- CAMPUZANO, C. (2003): «Nuevas perspectivas para la Política de Cooperación al Desarrollo»; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 11; pp. 27-34.
- GLECKMAN, H. (2018): *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*. Routledge.
- INNERARTIY, D. (2020): *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- LUGONES, M. (2010): *Colonialidad y género*; en CAIRO, H. y GROSFOGUEL, R, *Descolonizar la modernidad, descolonizar Europa*. IEPALA.
- MARTÍNEZ, I. (2021): *Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*. Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ OSÉS, P. J. y MARTÍNEZ, I. (2014): «Ruptura del consenso y desmantelamiento: Un análisis de la cooperación española»; en *Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa. XI Informe anual de la Plataforma 2015 y más*; pp. 67-85. Editorial 2015 y más.
- MARTÍNEZ-OSÉS, P. J. y MEDINA, J. (2022): *Herramientas de trabajo en cooperación para el desarrollo. Un análisis del Enfoque del Marco Lógico*. Junta de Andalucía-Universidad Pablo de Olavide.
- OCDE-CAD (2002): *Examen de pares: España 2002*.
- OCDE-CAD (2007): *Examen de pares: España 2007*.
- OCDE-CAD (2011): *Examen de pares: España 2011*.
- OCDE-CAD (2016): *Examen de pares: España 2016*.
- OECD (2018): *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. OECD Publishing.
- OXFAM INTERMÓN (2020): *La realidad de la ayuda 2020. Una refundación inaplazable para el mundo post Covid-19*.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011): *Renovando nuestro papel hacia la transformación social. En Renovando el papel de las ONGD*. Editorial 2015 y más.
- RICO, G.; MARTÍNEZ OSÉS, P. J., y MARTÍNEZ, I. (2013): *Una mirada internacional. Marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG de desarrollo*. Coordinadora de ONGD-España.
- UNCETA, K.; MARTÍNEZ, I., y GUTIÉRREZ-GOIRIA, J. (2021): «De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo»; en *Loan-Koadernoak*, 86; pp. 3-88.
- VERA, J. M. (2003): «Diez años de la Realidad de la Ayuda»; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 11; pp. 65-84.