

**El papel de la sociedad
civil europea en los
procesos de democratización
en América Latina**

Paper (in progress) for panel SOC06:
"Latin American Democratization and Development: The Role of
European and Latin American Civil Societies"

XXI International Congress, LASA
Guadalajara, México, 18 April 1997

14/iv/97

Christian Freres, Investigador, AIETI*

DRAFT-BORRADOR-DRAFT-BORRADOR NO CITAR, POR FAVOR

Abstract

This paper presents a general reflection on the role of Northern civil society organizations (CSOs) in the processes of democratization in Latin America, concentrating to a certain extent on European CSOs. The current context in Latin America is one of weak democracies and continuing problems of socioeconomic inequality (each of which contributes negatively to the other element). Historically, civil society organizations have played a small role in Latin American countries. The paper argues that civil society is fundamental both to having a better functioning and more complete democracy and for establishing the basis for sustainable and equitable development. International cooperation has a role to play in supporting national and subnational efforts in strengthening Latin American civil societies. One actor whose role in these efforts has not been studied sufficiently is the CSOs of the Northern countries. This paper- which is still in progress- will explore a number of issues related to their role, with the purpose of contributing to the policy debate now going on in Europe and Latin America. The research to be done will focus on the work of European CSOs in Bolivia.

* El autor agradece la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional que ha permitido asistir al Congreso de LASA. Este trabajo forma parte de un proyecto conjunto de investigación entre AIETI, el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Madrid), y la Universidad de Sheffield (Reino Unido), que ha recibido apoyo de los gobiernos de España (Ministerio de Educación y Cultura) y el Reino Unido (British Council).

La democracia formal ha llegado (o ha vuelto) a la mayor parte de los países latinoamericanos en los últimos años. Nadie puede negar este hecho. Es cierto que hay problemas -bastante serios en algunos países- con la consolidación de las instituciones democráticas formales, y algunos regímenes son claramente autoritarios o en un estatus intermedio entre el autoritarismo y la democracia. También existen problemas de violencia social, corrupción, ineficacia de la administración pública y del sistema judicial, violaciones de derechos humanos, entre otros, en toda la región, que obstaculizan la profundización de la democracia.

Por otro lado, es evidente que las economías latinoamericanas no avanzan suficientemente para resolver las múltiples escaseces del desarrollo sostenible y equitativo. Es particularmente preocupante que el número de pobres en América Latina haya crecido en más del 30% desde que empezó la "ola democratizadora" hace más de una década, como resultado en gran parte de los programas de ajuste estructural.

Los problemas señalados aquí contribuyen a la insatisfacción general con la democracia, como vemos en recientes encuestas de opinión.¹

Pero, también hay procesos que a lo largo deben favorecer la democracia en la región. Por ejemplo, se puede afirmar con bastante seguridad que las clases políticas y empresariales y incluso, con ciertas reservas, algunos sectores de las fuerzas armadas, en América Latina están convencidas de que la democracia debe ser irreversible.

Destacaríamos también la importancia de los procesos de descentralización del poder público que se están llevando a cabo en casi todos los países. Desde hace unos diez años más o menos, los gobiernos municipales y regionales/departamentales han emergido como actores cada vez más relevantes de la escena pública. Disponen de legitimidad política (porque muchos ya son elegidos popularmente, por primera vez en muchos casos) y tienen recursos y competencias. Seguramente, esta potenciación de las instancias locales tendrá algunos efectos negativos, como puede ser la ampliación del clientelismo en algunas localidades; esto es inevitable, pero no es una razón para echar abajo un proceso que tendrá implicaciones generalmente positivas para la democracia porque es el nivel más cercano al ciudadano.

1. La sociedad civil y la democracia en América Latina

En efecto, es el ciudadano y su relación con el sistema socio político lo que nos centra la atención aquí, porque consideramos que uno de los principales desafíos para América Latina ahora y en los años venideros es "distribuir" mejor la democracia. Nos referimos no sólo a la democracia en su sentido político, sino también socio-económico (i.e., mayor equidad y justicia social), porque a fin de cuentas la democracia y el desarrollo están estrechamente vinculados. Pero, ¿cómo se logra una democracia más completa?² Aparte de los esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones democráticas, y del establecimiento de un estado de derecho -lo que son bastante necesarios, pero por sí solos insuficientes-, hay varias vías más o menos directas.³

Entre ellas, destacaría dos, ambos ligados a la idea anterior de distribución de la democracia. En primer lugar, el **fortalecimiento de la sociedad civil**, a través del establecimiento de canales de participación en el proceso democrático. Por sociedad civil,⁴ nos referimos a

aquel espacio del estado donde grupos auto-organizados, movimientos y individuos, que son relativamente autónomos del gobierno, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridades, y avanzar sus intereses (Linz y Stepan, 1996: 7).

Otra definición inspirada en las ideas de Gramsci es que la sociedad civil es "la totalidad de las instituciones sociales y asociaciones, tanto formales como informales, que no son únicamente relacionadas con la producción, ni son gubernamentales o familiares en su carácter" (Huber, 1995: 172).

La sociedad civil no tiene en nuestra concepción una forma concreta, sino se expresa como un conjunto de asociaciones privadas que funcionan en el ámbito público, sin ser una parte orgánica del sistema político (por ejemplo, los partidos), y que no tienen un fin económico como objetivo principal. Eso no quiere decir que esta separada del resto del sistema; al contrario, su importancia se debe a su relacionamiento con todos los otros actores. Además, requiere de un estado de derecho que funciona para asegurar su autonomía, un aparato estatal que garantiza sus derechos civiles y una economía mixta que permite su autonomía y vitalidad (Linz y Stepan, 1996: 14).

La sociedad civil es particularmente relevante en el contexto de nuestra discusión sobre la democracia, porque para los grupos

marginados de América Latina, "la organización es [el] único fuente de poder" (Huber, 1995: 173). Además, según Linz y Stepan (1996: 9),

una sociedad civil robusta, con la capacidad de generar alternativas políticas y de hacer seguimiento al gobierno y al Estado, puede ayudar a iniciar transiciones, a evitar que se den marcha atrás, a empujar transiciones a su finalización, y ayuda a consolidar y profundizar la democracia.

La importancia de la sociedad civil para la democracia fue resaltada también por un especialista latinoamericano, quien afirma que "la única democracia que será con más probabilidad segura es la que está apoyada por una mayor movilización de la sociedad civil de lo que ha sido el caso en las democracias occidentales" (Munck, 1991). Por tanto, la participación política va más allá del simple acto de votar en elecciones y otras formas similares que requieren poca iniciativa y persistencia.

Pero además, la relación entre democracia y sociedad civil también va en otro sentido, porque según muchos analistas, el proceso de consolidación democrática debe contribuir a una "amplia resurrección de la sociedad civil" (G. O'Donnell y P. Schmitter, citados en Valenzuela, 1992: 84). La cuestión importante no es qué viene antes -sociedad civil o democracia- sino que haya una relación estrecha entre ambas.

Todo esto se traduce en el hecho de que para tener una democracia que funciona, es necesario construir "capital social", lo que Robert Putnam define como "características de organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas" (Putnam, 1993: 167). En términos prácticos, esto es lo mismo que fortalecer la sociedad civil, que tal y como esta concebido aquí, significa el apoyo a la creación de nuevas organizaciones, la potenciación de la capacidad institucional de asociaciones existentes, el apoyo a redes y otras actividades como la educación civil que sensibilizan a la población sobre cómo participar mejor en la democracia.

Antes de pasar a la "segunda vía", es importante responder brevemente a aquellos analistas que afirman, no sin razón, que la sociedad civil no es siempre positiva para la democracia. Estos señalan que en algunos casos de movilización de la sociedad -por ejemplo, en Bosnia-, los efectos han sido nefastos para la democracia. Indican que los grupos nacionalistas, que forman

parte de la sociedad civil, generalmente han hecho daño a la democracia.

Si bien coincido con estos especialistas en su cautela respecto al concepto de sociedad civil, que no tiene que ser en todos los casos totalmente positiva para la democracia. No se puede decir que una sociedad civil mayor o más fuerte se traduce automáticamente en una democracia más profunda. Cada contexto es diferente. Pero, puedo afirmar sin dudas que hay una relación entre participación de la sociedad en la vida pública y la calidad de la democracia; eso es, a fin de cuentas, el eje de nuestro argumento, aunque reconocemos que la sociedad civil por sí sólo no garantiza una democracia más completa.

La segunda vía que destacaríamos es la aplicación de medidas que contribuyen a una más **equitativa distribución de la renta**, permitiendo así que nuevos grupos tengan la capacidad mínima de participación. Esto no sólo implica políticas macroeconómicas, sino también políticas redistributivas, enfocadas en un crecimiento equilibrado y sostenible que permite reducir la pobreza. Además de sus efectos sobre la equidad, las políticas sociales también pueden suponer beneficios políticos: por ejemplo, una serie de estudios realizados en un gran número de países han encontrado que el nivel de educación es el factor

determinante más fuerte para explicar la presencia de actitudes de "ciudadano participante" (Nelson, 1979: 131).

Lo que nos concierne particularmente en este estudio es que con frecuencia en América Latina, las organizaciones de la sociedad civil son llamadas a participar en el diseño, el seguimiento y la ejecución de estas políticas sociales (González, et al, 1995). Esta es una de las premisas detrás del proceso que la Ley de Participación Popular ha iniciado en Bolivia hace pocos años; se supone que la participación de nuevos grupos contribuye a la larga a la reducción de la pobreza.

En ambas vías, el fortalecimiento de la sociedad civil⁵ es visto como *un medio para fortalecer la democracia y lograr un sociedad más equitativa y justa*, no como un fin en sí mismo. No obstante, partimos de la base de la importancia intrínseca de la sociedad civil, tanto para fortalecer la democracia como para el desarrollo sostenible.

¿Cuál es la situación de la sociedad civil en América Latina? Esta no es una pregunta fácil de responder: la prueba es que pocos analistas han intentado hacerlo (tampoco se va a hacer

aquí). Lo que si está claro es que en el panorama actual en América Latina, se espera mucho de la sociedad civil.

Las transiciones hacia sistemas democráticos también ha conllevado la deslegitimación de los tradicionales partidos políticos, y el ajuste estructural ha debilitado mucho al movimiento sindical (que en pocos países tampoco llegó a ser una importante fuente de alternativas políticas a los gobiernos, sean autoritarios o democráticos). Si bien algunos autores proclaman la resurgencia de los movimientos sociales (Petras, 1997), la evidencia detrás de estas afirmaciones no indican la existencia de una gran tendencia, sino señalan la presencia de "bolsillos" dispersos de activismo y confrontación con el estado; uno de los problemas de estos movimientos ha sido su falta de institucionalización.

No obstante, reconocemos que estos "nuevos movimientos sociales" -por ejemplo, el movimiento sin tierra en Brasil, los cocaleros (no los narcotraficantes) en Bolivia y Colombia, los zapatistas en México- tienen un importante valor de haber sacado al debate público, importantes problemas sociales. En efecto, estoy de acuerdo con Petras y otros en que las ONGs, quizás por su cercanía a instancias gubernamentales y su resistencia a politizarse, han sido poco capaces de presentar agendas alternativas.

En cualquier caso, las ONGs disponen de un gran espacio en el ámbito público. Hoy día se calcula que hay más de 10,000 ONGs en la región, con un crecimiento notable desde los años ochenta. No obstante, se mantienen

los esfuerzos sistemáticos de controlar el desarrollo asociacional a través de antiguas tradiciones de caudillismo, clientelismo, verticalismo, machismo y la persistente dominación de las personas blancas y mestizas sobre latinoamericanos indígenas y africanas (Pearce, 1997: 269).

Por otro lado, se percibe en la colección de ONGs, una división entre las que apoyan (aunque quizás no tan explícitamente) la tendencia general de las políticas gubernamentales convirtiéndose en *organizaciones intermedarias*, y las que se mantienen fieles a su trabajo en las bases -*organizaciones de base*- (Pearce, 1997: 270; Biekart, 1996: 11). La distinción llega a ser entre ONGs que buscan un impacto más amplio, que requiere colaboración con el Estado, y las que priman el enfoque participativo y orientado hacia los más pobres. Para complicar aún más la situación, se dan

también casos de "ONGs gubernamentales" (organizaciones creadas por personas estrechamente vinculadas al gobierno sin que se reconozca su dependencia).

Veremos más adelante que por lo general la cooperación internacional se ha centrado en el primer grupo de organizaciones, un hecho que tiene evidentes implicaciones para la democracia y el desarrollo equitativo. Algunos argumentan que el fortalecimiento de las ONGs va ligado con el debilitamiento de agencias gubernamentales y de organizaciones de base; llegan incluso a afirmar que en el caso de Bolivia las ONGs podrían haber debilitado la democracia (Arrellano-López y Petras, citados en Pearce, 1997: 272). Aunque estas conclusiones pueden ser algo exageradas, señalan un punto muy importante que requiere más análisis: hasta qué punto las ONGs -del Norte y de América Latina- contribuyen a profundizar la democracia.

2. El papel de la cooperación internacional en el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina

Si bien las tareas de fortalecimiento de la sociedad civil son responsabilidad principalmente de los gobiernos y las propias sociedades latinoamericanas, la cooperación internacional puede tener un papel también en apoyo a estos esfuerzos. De hecho, los

donantes y organismos internacionales están dando bastante relieve a este tema ultimamente.

Desde al menos el final de la Guerra Fría, los donantes han perseguido lo que algunos están llamando una

'nueva agenda política' (*New Policy Agenda*) que da importancia renovada al papel de las ONGs y las organizaciones de base (OBs) en el alivio de la pobreza, el bienestar social y el desarrollo de la sociedad civil (Edwards y Hulme, 1996: 961).

Esta nueva agenda tiene dos elementos principales. Por un lado, el libre mercado y la iniciativa privada, y por el otro, el "buen gobierno", ambos fundamentales para el desarrollo económico y la democracia. En ambos casos, las ONGs y las OBs -vistas como parte integral de la sociedad civil- juegan un papel importante. Este enfoque es nuevo porque al inicio del interés por el buen gobierno, la sociedad civil como concepto recibió poca atención en los documentos de los donantes (Robinson, 1996: 202). A principios de los años noventa, los donantes se dieron cuenta de

que el enfoque macro del apoyo a la democracia -concentrado en el sistema electoral y las instituciones estatales- no era suficiente; que faltaba un componente de fortalecimiento de la participación ciudadana.

En esta línea, se creó en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE un grupo de trabajo sobre el Desarrollo Participativo y el Bueno Gobierno en 1994. Uno de los objetivos de los donantes, según este grupo de trabajo, es fortalecer la "autoresponsabilidad" de los gobiernos de los países en desarrollo, y promover su cooperación con organizaciones de la sociedad civil (Sand, 1996).

En base a los esfuerzos de este grupo, el CAD en su documento de estrategia para el Siglo XXI, afirma que el éxito de la cooperación requiere -entre otras cosas- de "una mayor participación de toda la gente, y especialmente las mujeres, en la vida económica y política, y en la reducción de desigualdades sociales" (OCDE, 1996: 20). El mensaje implícito aquí no es sólo que la ayuda al desarrollo debería fomentar la participación social, sino también que la participación es condición necesaria para que funcione bien la cooperación internacional.

En una línea similar, el Banco-Interamericano de Desarrollo (BID) ha afirmado la importancia de apoyar la sociedad civil latinoamericana, y está buscando crear nuevas formas de actuación y financiación para este fin.⁶ En un ejemplo de un donante bilateral y un organismo multilateral, España y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo están trabajando conjuntamente en una iniciativa para la gobernabilidad en Centroamérica que contempla acciones de apoyo a la sociedad civil. Otros donantes tienen programas de menor o mayor envergadura en esta línea.

Por su parte, la Unión Europea ha desarrollado varias acciones en el campo del apoyo a la democracia que son relevantes para nuestra discusión. Destaca la resolución del Consejo Europeo sobre los derechos humanos, democracia y desarrollo de 1991 se consagra a una política comunitaria de cooperación al desarrollo que integra estos "tres D", incluyendo la necesidad de apoyar los esfuerzos de asegurar el carácter pluralista de las sociedades en América Latina. Además, reclama un enfoque "descentralizado" en la gestión de la cooperación. Para apoyar a la sociedad civil latinoamericana, se utiliza varias líneas de financiamiento; entre 1990 y 1996 casi 15 millones de Ecus han ido a afianzar organizaciones civiles en la región en la línea específicamente dedicada a ese fin, siendo esta la tercera línea en importancia

dentro del campo de la democracia y los derechos humanos (Comisión Europea, 1997: 13).

3. La sociedad civil internacional y la sociedad civil de América Latina

En este estudio nos centraremos en el papel de la sociedad civil internacional⁷, en particular la de Europa Occidental, en el fortalecimiento de las sociedades civiles de América Latina. Su papel es, sin duda, menos evidente que el de los Estados, en gran parte porque su trabajo es a un nivel mucho más "micro" en el Sur. No obstante, como veremos después, los donantes oficiales canalizan una importante parte de sus esfuerzos en apoyo a las sociedades civiles de los países en desarrollo a través de las OSC del Norte; por tanto, no se puede separar sus acciones totalmente de las políticas de los donantes.⁸

Cuando hablamos aquí de las OSC del Norte nos estamos refiriendo a un grupo más o menos concreto de organizaciones con ciertas características comunes. Son aquellas "organizaciones altruistas" que a través de su actividad cooperativa persiguen un objetivo determinado, que es un bien para terceros (que en este caso podría ser ayudar a los pobres y los marginados), y/o un bien de carácter público (por ejemplo, apoyar la democracia), y que se

alguna forma tienen la "aspiración de transformación social de más amplio alcance" (Funés, 1995: 30).

En teoría, todas estas OSCN persiguen ayudar a los pobres del Sur, mientras sólo un subgrupo de ellos consideran el apoyo a la democracia como su objetivo central (otros "bienes públicos" de este tipo pueden ser fomentar la paz, proteger los derechos humanos, etc.). Tanto en términos de su número como en cuanto a su influencia, dentro de las OSCN que dedican a la cooperación internacional con los países del Sur predominan las llamadas ONGs de Desarrollo (ONGD); de allí que muchos substituyen ONG/ONGD por OSC al referirse a la cooperación privada.

Es importante subrayar la última parte de la definición arriba sobre el deseo de transformación social porque es sin duda el aspecto más polémico. Para muchos observadores, no es evidente que todas las ONGD buscan ir más allá de sus proyectos individuales; aunque estos observadores tengan algo de razón, es cierto que la mayoría de estas organizaciones al menos expresan

esta aspiración de alguna forma en su discurso público; otra cosa, por supuesto, es cómo llevan esa aspiración a la práctica.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) del Norte llevan muchos años prestando ayuda a organizaciones del Sur. En América Latina, organizaciones privadas de Estados Unidos y Europa fueron activas en su apoyo a organizaciones de derechos humanos y oposición democrática durante la última ola de regimenes autoritarios. En esos años, su papel fue bastante claro -ayudar a mantener vivas las fuerzas democráticas en aquellos países que padecían dictaduras. Como señaló un especialista latinoamericano, refiriéndose al caso de Centroamérica,

la verdadera invasión de organismos no gubernamentales, europeos y de América del Norte, que la zona experimentó durante los decenios de los setenta y ochenta fue importante para la apertura de la dinámica social y del debate político (Vileas, 1994: 48).

Además, muchos donantes -como Holanda y Suecia- sólo podían tener programas de cooperación en esos países a través de la acción de las OSC (Freres, 1993).

Sin embargo, con la reaparición de la democracia y el proceso de su consolidación en los últimos años, el papel de las OSC del Norte es mucho menos claro en América Latina. Si bien su "intervencionismo humanista" y solidario fue considerado legítimo durante las dictaduras,⁹ su legitimidad para dedicarse a tareas de índole político puede estar en cuestión cuando trabajan en regímenes democráticos. Por otro lado, aunque los gobiernos de países latinoamericanos reconocen la importancia del pluralismo, en la práctica las OSC muchas veces son percibidas con suspicacia, especialmente las que reciben fondos internacionales. De allí que varios gobiernos latinoamericanos amplian sus esfuerzos de "registrar" a las OSC. Volveremos a estos temas más adelante, pero antes sería conveniente ver como las OSC internacionales trabajan en el Sur.

Formas de trabajar

Las OSC del Norte (OSCN) tienen tres formas principales de trabajar en el Sur, cada uno con distintos efectos sobre el fortalecimiento de la sociedad civil allí:

1) a través de la **ejecución de proyectos de desarrollo socioeconómico**, por la intermediación de fondos, en la provisión de asistencia técnica, y en algunos casos, en la administración directa de las actividades. Esta es el tipo de actividad más común entre las ONGD. Un área especialmente relevante es el trabajo en proc de la capacidad institucional de organizaciones locales, bien a través de fondos no ligados directamente a un proyecto concreto o actividades como la formación.

2) con el apoyo a **actividades cívicas u organizativas** de las OSC del Sur, como son campañas educativas, denuncias de violaciones de derechos humanos, organización de comunidades, etc. Por lo general, estas actividades son realizadas por un subsector reducido de las OSCN.

3) mediante **campañas de cabildeo y denuncia internacional**, que pretenden presionar a gobiernos del Sur y del Norte a tomar ciertas medidas (o dejar de hacer ciertas cosas), normalmente en colaboración con organizaciones del Sur.

Si bien la democracia como concepto está presente en los tres tipos de acciones, las OSC demuestran cierta división al respecto. Por un lado, algunas organizaciones ven que tienen un papel directo que jugar en fomentar la democratización, a través del apoyo a la sociedad civil en América Latina. Para estas organizaciones "activistas", es preferible llevar a cabo actividades de los dos últimos tipos -cívicas/organizativas y/o de cabildeo/denuncia.

Para el primero de estos tipos, se podría señalar el apoyo a campañas de organizaciones de base para concientizar una población marginada sobre sus derechos. Por ejemplo, en Chiapas (México), hay muchas ONGs que realizan este tipo de iniciativas entre comunidades indígenas. Un ejemplo del segundo podría ser las campañas de ONGs europeas para evitar que los donantes presten ayuda a países como Perú después del "Fujigolpe", donde las organizaciones civiles tienen serios problemas para la participación (o sea en favor del condicionamiento democrático).

No obstante, incluso en estas organizaciones más proclives al trabajo pro-democracia, hay una tendencia a conformarse a las orientaciones de los donantes. Como han señalado varios autores por ejemplo, Pearce, 1997), los donantes marcan los temas principales, y ONGDs con altos niveles de dependencia económica no tienen más remedio que adaptar sus actividades a las exigencias de los que pagan. Esto no implica que no haya ningún margen de autonomía, porque eso depende del nivel de compromiso

que tenga la ONGD con sus principios y objetivos, y de otros recursos que puede tener.

Asimismo, se puede citar en algunos casos un cierto desfase entre la retórica y la realidad. Es decir, si bien estas organizaciones reclaman la necesidad de apoyar el fortalecimiento de la sociedad civil, pocas veces disponen de una estrategia clara, ni han evaluado su experiencia en este campo para sacar lecciones y tener pautas para mejorar su actuación.

Por otro lado, otras OSCN -que se centran más o menos exclusivamente en la ejecución de proyectos de desarrollo "tradicionales"- entienden su papel en el fortalecimiento institucional de las OSC de América Latina, pero no lo plantean como una contribución directa a la consolidación democrática de los países de la región, al menos no a corto plazo. Es decir, estas OSCN saben que las actividades discretas que realizan en la región sólo tendrán efectos limitados sobre un número relativamente pequeño de personas e instituciones; incluso la suma de todos sus esfuerzos no llega a cubrir la totalidad, ni mucho menos, de las necesidades. Por otro lado, el fortalecimiento institucional es visto como un beneficio extra de proyectos concretos.

No obstante, estos proyectos pueden suponer beneficios concretos para poblaciones pobres, y la larga contribuir a que tengan mayores posibilidades de participación.

El proyecto: un mecanismo limitado

Esta observación se fundamenta asimismo en otro hecho importante. Las organizaciones no-gubernamentales que son los principales actores internacionales de las OSCN en la cooperación al desarrollo, se apoyan económicamente sobre la base estrecha del proyecto, por lo que tienen que alinear sus conceptos y estructuras organizativas generalmente de forma "ad hoc" con relación a la realización de proyectos individuales.

Este enfoque contrasta de alguna forma con la necesidad de ver la democracia como un proceso largo y continuo, no fácilmente divisible en trocitos. Por lo tanto, es difícil para ellas convertirse en una fuerza importante de cambios estructurales en América Latina, aunque sea esto uno de sus objetivos centrales de largo plazo. Ahora bien, este problema "estructural" también es reflejo de la relación de los donantes con las ONGs; en la medida en que el financiamiento viene en gran parte de los

donantes, esto obliga a ONGS a enmarcarse en el enfoque de proyectos (salvo en el caso de algunos donantes que proveen subvenciones "en bloque" (Block grants) que permiten una mayor autonomía y flexibilidad.

Por lo tanto, el principal desafío de las OSCN que realmente buscan ir más allá de un impacto muy limitado para contribuir lo más directamente posible a la apertura de la participación de sus contrapartes latinoamericanos -y por extensión de las poblaciones marginadas en general-, será encontrar formas de relacionamiento que superen los límites estrechos del proyecto puntual. Con esto, no afirmamos que los proyectos de desarrollo no sirven para el fortalecimiento institucional de las OSC del Sur, pero sí que tienen claras limitaciones para lograr ese fin.

Ahora bien, decir que hay que ir más allá del proyecto es fácil; lo que no es tan fácil es realmente hacerlo, por las exigencias de "accountability" de los donantes y de los contribuyentes de que las actividades financiadas sean posibles de describir, medir, evaluar y/o ver.

El éxito de las ONGs como obstaculo al trabajo en pro de la democracia

Como afirman Edwards y Hulme (1996: 964), hay evidencia de que ONGs individuales han logrado ser efectivos en algunos campos de provisión de servicios, como créditos, salud básica y desarrollo de tecnología agrícola. Esos éxitos han hecho que los donantes y los gobiernos latinoamericanos canalicen cada vez más fondos hacia las ONGs. Pero, esto obliga a esas organizaciones a un esfuerzo de subir de nivel ("scale up"), pasando frecuentemente de un trabajo directo con los pobres a trabajar con organizaciones intermedias.

Además, estos expertos parecen acertados otra vez cuando indican que las cualidades necesarias para promover el éxito en la democratización -independencia de intereses externos, cercanía a los pobres, perspectivas de largo plazo para fortalecer capacidades, y la voluntad necesaria para enfrentarse con los poderosos- son muy diferentes a las cualidades necesarias para ser eficientes proveedores de servicios sociales (Edwards y Hulme, 1996: 965).

4. La sociedad civil europea y la democratización en América Latina

La discusión anterior es relevante para todas las OSC, sean de Europa occidental o no. Lo que es interesante explorar es sí hay una especificidad europea en estos temas.

Argumentaría que no hay una, sino varias. En el curso de nuestras investigaciones¹⁰, se ha hecho evidente que cada país europeo tiene una cultura organizativa (o cultura política) diferente, en la cual se desarrolla la acción de las organizaciones privadas altruistas. No es lo mismo la cultura "corporatist" (no es lo mismo que corporativista, que tiene un sentido más de gremios) de los países escandinavos que priman el consenso en la toma de decisiones públicas, que el sistema prevalente en Francia, Italia y España donde la tendencia es a que los conflictos sean resueltos de otra forma (o el "pluralismo" de Canadá y EE.UU. donde distintos grupos se presentan como equilibrio a intereses que intentan monopolizar el poder) (Smilie, 1992: 17).

Por otro lado, hay diferentes niveles de intensidad en la vida asociativa en cada país europeo. Sin duda, el sector voluntario más grande se encuentra en el Reino Unido, un país que tiene una de las más antiguas tradiciones laicas en Europa.

Las ONGs de desarrollo en España, Grecia, Portugal e incluso Italia no disponen de la larga tradición de sus contrapartes del Norte de Europa, reflejo de sus historias recientes y de la relativa debilidad de sus sociedades civiles. No obstante, en estos países se ha registrado un crecimiento extraordinario en organizaciones asociativas en los últimos años. Por ejemplo, en España la coordinadora que aglutina buena parte de las ONGD fue creada a mediados de los años ochenta por un grupo de menos de 10 organizaciones; actualmente tiene cerca de 100 miembros, y se han creado coordinadoras en muchas comunidades autónomas españolas.

Si bien América Latina no figura como la región prioritaria de las OSC europeas en sus actividades de cooperación internacional -África subsahariana, por su pobreza, su cercanía y el pasado colonial tan reciente, es la zona principal-, estas entidades mantienen una importante presencia en la región. Es más, en términos relativos, las ONGs europeas dan más importancia a América Latina que los mismos gobiernos europeos. La única excepción a esta situación es España, aunque allí también se da casos como Bolivia y Perú donde en términos absolutos los fondos canalizados por ONGDs españolas superan a las dirigidas

bilateralmente por la cooperación oficial (aunque, eso si, la procedencia de buena parte de esos fondos es el gobierno).

Aparte de fondos que las organizaciones europeas consiguen a través de donaciones, aportaciones de fundaciones privadas, cuotas, ventas de publicaciones, bienes y servicios, reciben bastante dinero de sus gobiernos centrales y de forma creciente, de administraciones descentralizadas (municipios, provincias, regiones, etc.). Otra fuente que es bastante relevante para financiar estas actividades de cooperación es la Comisión Europea.

En efecto, los datos disponibles de la Comisión nos permiten tener una idea más concreta de los niveles de fondos que se mueven. Entre 1992 y 1995, la Comisión Europea co-financió más de 4000 proyectos de ONGDs europeas en América Latina, con un total de subvenciones de más de 203 millones de Ecus (que puede suponer entre el 50% y el 70% del coste total de estos proyectos).¹¹ Como estos proyectos obligan generalmente a tener contrapartes latinoamericanos, suponen un apoyo a las sociedades civiles de América Latina.

Sin embargo, con los datos disponibles es muy difícil tener información concreta sobre la tendencia en cuanto a sectores, la prevalencia o no de proyectos destinados al fortalecimiento institucional, y otros criterios que nos daría una indicación más clara de si la motivación principal es apoyar la democracia, reducir la pobreza u otra (planteamos conseguir esta información como objetivo).

Otros donantes europeos dan información más limitada sobre sus programas de co-financiación, y las propias ONGDs no disponen de material fácilmente comparable y útil para hacer una investigación.

La Investigación que falta por hacer

Como pueden apreciar seguramente, esta investigación se encuentra todavía "en curso", especialmente en cuanto a la última parte sobre la OSCs europeas y la democracia en América Latina. Por tanto, es temprano llegar a hacer conclusiones. Estamos trabajando con la información disponible para conseguir algunos datos más concretos de la importancia relativa de estas actividades, lo que se complementará con información de tipo más cualitativa conseguida en entrevistas y a través de material que las organizaciones europeas nos han enviado.

En principio, voy a centrarme en un caso particular, Bolivia. Este país es interesante por varias razones. En primer lugar, Bolivia es un receptor prioritario en América Latina de varios donantes bilaterales de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Suecia, etc.). Segundo, hay una gran presencia de organizaciones no gubernamentales europeas en Bolivia, y muchas de ellas llevan bastante tiempo trabajando allí. Tercero, la política del gobierno boliviano ofrece -en teoría- un marco bastante positivo para el trabajo en pro de la democracia. En este sentido destaca la ya mencionada Ley de Participación Popular, que ha puesto en marcha una de las reformas políticas más profundas en toda América Latina. Cuarto y último, el caso de Bolivia ofrece la posibilidad de explorar el papel de grupos indígenas y de mujeres en el trabajo pro-sociedad civil de las organizaciones europeas.

En junio de 1997, iré a Bolivia para otra investigación, y aprovecharé para iniciar la última fase de este estudio. Por restricciones de tiempo, concentraré en ONGs de Alemania, Suecia, España, y posiblemente, Italia, que en conjunto representan más de la mitad de las organizaciones europeas activas en este país andino.

La metodología se basará en la realización de una serie de entrevistas estructuradas a representantes de estas organizaciones, a sus contrapartes bolivianos (sean ONGs, gobiernos municipales u otras instancias), a oficiales de la cooperación oficial de estos países, y a expertos independientes. Se complementará con una recopilación de evaluaciones y otra documentación, visitas a algunos proyectos en curso, y contactos a representantes en las sedes europeas.

*** **

Notas

1. Según *The Economist* (30-XII-96: p. 24), el último Latinobarómetro encontró que más del 20% de los latinoamericanos no está nada satisfecho con la democracia, y otro 45% no está muy satisfecho.
2. Linz y Stepan (1996) citan cinco condiciones para llamar una democracia consolidada (cuando la democracia se convierte en el "único juego en el pueblo"/*the only game in town*, p. 5): (1) condiciones para una sociedad libre y activa; una sociedad política valorada y relativamente autónoma; (3) un estado de derecho; (4) una burocracia estatal utilizable por el gobierno democrático; y (5) una sociedad económica institucionalizada (p. 7).

3. Las vías indirectas consisten en acciones que buscan fortalecer las instituciones democráticas en general, a través de un efecto "trickle-down" que también podría ser positivo para la sociedad civil.
4. Nadie tiene el monopolio sobre la definición de sociedad civil. Hay un debate muy vivo actualmente sobre este concepto, con grandes variaciones en las definiciones, las organizaciones incluídas, la relación con otros actores, etc. Para tener una idea parcial de este debate, ver: Ignatieff, 1995; Lechner, 1996; Tarrow, 1996; y Vilas, 1992. Para una investigación que AIETI esta realizando ahora sobre la cooperación de las sociedades civiles de los países de la Unión Europea con América Latina, la socióloga italiana Vanna Ianni esta preparando un trabajo que, entre otras cosas, hace un repaso a la literatura sobre el tema (disponible a finales de 1997).
5. En otro trabajo del autor, "Northern Civil Society Support for Southern Civil Society" (junio de 1996, mimeo), se exploran las razones por el "redescubrimiento" reciente de la sociedad civil entre la comunidad internacional, y en particular entre los donantes. Entre otros motivos, destaca el hecho de que este concepto encaja en la nueva "ortodoxia" internacional que asigna un papel limitado al Estado y favorece la iniciativa privada; en este sentido, la sociedad civil se presenta casi como una alternativa al gobierno en algunos ámbitos de la arena pública.
6. Al respecto, se puede ver el documento de discusión, "Initial outcomes and lessons learnt from national consultations in Brasil, Colombia and Mexico to strengthen civil society", preparado por el Synergos Institute para la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Sociedad Civil de Líderes Sociales Latinoamericanos, Washington, DC, 27-28 de marzo de 1996.
7. No voy a entrar en el debate de si existe o no dicha comunidad internacional, porque no me estoy refiriendo a una entidad concreta, sino a una realidad difusa y heterogénea, pero relevante de todas formas.
8. En efecto, en unas entrevistas de este autor con representantes de varios donantes europeos en La Paz, Bolivia en marzo de 1997 (para otra investigación), varios citaron a las ONGs como componente casi integral de la cooperación nacional; no tuve oportunidad, sin embargo, de contrastar estas opiniones con representantes de ONGs, pero sospecho que no estarían de acuerdo.
9. Aunque, por supuesto, no siempre se han visto positivamente. En Centroamérica y especialmente en Nicaragua, su intromisión ha sido en muchos casos, cuestionable. Esas intervenciones no han sido siempre beneficiosos para el proceso democrático.
10. Ver la investigación citada en la nota 4. Se trata de un estudio en curso que terminará a mediados de 1997.
11. Datos fueron calculados por AIETI para una investigación, en base a información de la Comisión Europea.

Referencias

BIEKART, Kies (1994). *La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias de los Noventa*. San Salvador, PRISMA.

----- (1996). "Strengthening Intermediary Roles in Civil Society: Experiences from Central America" (mimeo).

BOMBAROLO, Félix (1995), "La revalorización de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): ¿Hacís un nuevo modelo de desarrollo?", Pobreza Urbana y Desarrollo (Buenos Aires, FICONG), Año 4, N° 10, agosto, pp. 17-28.

COMISION EUROPEA (1997). *Democracia y Derechos Humanos en América Latina. Construir una Cultura de Justicia y Paz*. Bruselas, Comisión Europea, DG I.

EDWARDS, Michael y HULME, David (1996), "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", World Development, Vol. 24, N° 6, pp. 961-973.

FOWERAKER, Joe (1995). **Theorizing Social Movements**. London, Pluto.

FRERES, Christian (1993). "El apoyo europeo a la democracia en América Latina: análisis de los casos de Alemania, Suecia y el Reino Unido en el Cono Sur", SINTESIS, N° 21, pp. 39-74.

FUNES, María Jesús (1995). *La Ilusión Solidaria: Las Organizaciones Altruistas como Actores Sociales en los Regímenes Democráticos*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

GONZALEZ, Carmen, et al (1995), artículos miscélanes en "Participación de la Sociedad Civil en la Definición de Políticas Públicas", Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 4, N° 10 (agosto).

HULME, David, y EDWARDS, Michael, eds. (1997). *NGOS, States and Donors. Too Close for Comfort?* Houndmills, Macmillan Press.

IGNATIEFF, Mark (1995), "On Civil Society. Why Eastern Europe's revolutions Could Succeed", Foreign Affairs, Vol. 74/N° 2, March/April, pp. 128-136.

LECHNER, Norberto (1996), "La problemática invocación de la sociedad civil", Revista Foro (Bogotá, Colombia), N°28, enero, pp. 24-33.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.

MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo, y VALENZUELA, J.S., eds. (1992). *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

MUNCK, Gerardo (1991), "Social Movements and Democracy in Latin America. Theoretical Debates and Comparative Perspectives", paper delivered at XVI International Congress, Latin American Studies Association, Washington, DC (mimeo).

NELSON, Joan (1979). *Access to Power. Politics and the Urban Poor in Developing Nations*. Princeton, NJ: Princeton University.

OECD/Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee/DAC (1996a). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París, May.

----- (1996b). *Development Co-operation 1995 Report*. Paris, OECD.

PEARCE, Jenny (1997), "Between Co-Option and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s", en Hulme y Edwards, eds., *NGOS, States and Donors. Too Close for Comfort?* (Houndmills, Macmillan Press), pp. 257-274.

PETRAS, James (1997). "La Izquierda Devuelve el Golpe" Ajoblanco: Especial Latinoamérica, N° 4 (primavera).

PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

RITCHEY-VANCE, Marion (1992), *El arte de asociarse: las ONG y la sociedad civil en Colombia*. Arlington, Virginia: Inter-American Foundation.

----- (1996). "El capital social, la sostenibilidad y la democracia en acción", Desarrollo de Base, Vol. 21/N°1, pp. 3-9.

ROBINSON, Mark (1996). "The Role of Aid Donors in Strengthening Civil Society" (mimeo).

SAND, Klemens van de (1996), "Towards more Donor Coordination? OECD Prepares for 21st Century" D+C Development Cooperation (Frankfurt), N° 5 (Sept-Oct.), pp. 22-25.

SMILIE, Ian (1992). "Changing Partners: Northern NGOs, Northern Governments", en I. Smilie y H. Helmich, eds., *Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development* (Paris, OECD), pp. 13-43.

TANAKA, Martín (1996). "La participación política de los sectores populares en América Latina: algunas conclusiones comparativas sobre la consolidación democrática", Debates en Sociología (Lima), N° 20-21, pp. 105-128.

VALDERRAMA, Mariano (1996), "La Cooperación europea vista desde el Sur", ponencia en **Jornadas sobre Cooperación Europea**, 2-5 de diciembre de 1996, Vitoria (mimeo).

VALENZUELA, J.S. (1992). "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions", en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press), pp. 57-104.

TARROW, Sidney (1996), "Fishnets, Internets, and Catnets: Globalization and transnational collective action". Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Estudio/Working Paper 1996/78.

VILAS, Carlos (1992), "The Hour of Civil Society", NACLA Report of the Americas, pp. 38-44.

----- (1994). "Democratización y gobernabilidad en un escenario posrevolucionario: Centroamérica", Foro Internacional (México, D.F.), Bol. XXXIV, N°1 (enero-marzo), pp. 29- .