

**El Boletín Informativo del Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONGs
(*International ONG Training and Research Centre*)**

No. 40. Septiembre 2008

CONTENIDO

Punto de vista

La sociedad civil y la asistencia – ¿ahora dónde?

¿Está en retroceso la sociedad civil?

Partnerships de la sociedad civil y de donantes – perspectivas actuales y futuras

La ausencia de los ciudadanos en los Estados frágiles

La sociedad civil en el Medio Oriente: contexto histórico y regional

En esta edición:

Analizamos cómo la industria de la asistencia puede apoyar mejor a la sociedad civil. Brian Pratt argumenta que un apoyo más efectivo requerirá nuevos enfoques que coloquen en el centro a la población local, al paso que Katie Wright y Lucy Earle examinan el caso de los actores de la sociedad civil que reciben menos publicidad y trabajan en los márgenes.

Prosigue una entrevista realizada por Kasturi Sen a Minouche Shafik, nueva Secretaria Permanente del Departamento para el Desarrollo Internacional del RU (DFID, en su sigla en inglés), entrevista en la cual se explica la creciente relación entre la Sociedad Civil (SC) y el DFID. Nuestro siguiente tema explora la necesidad de involucrar de mejor manera a la sociedad civil en los Estados frágiles a través de un diálogo más significativo. Finalmente, Valli Yanni describe algunos de los principales retos de la sociedad civil en el Medio Oriente.

Esta edición de ONTRAC es un preludio de la próxima conferencia de INTRAC a realizarse en diciembre de 2008, la cual reexaminará el concepto y el rol de la sociedad civil, focalizándose en su significado en relación con los debates y prácticas actuales sobre el desarrollo.

Punto de vista

La sociedad civil y la asistencia – ¿ahora dónde?

La sociedad civil antecede y probablemente sobrevivirá a la industria de la asistencia; es intrínseca a las sociedades y a los Estados exitosos. Por lo tanto se deben plantear dos preguntas: ¿Cómo apoya la industria de asistencia a la sociedad civil en su rol de largo plazo de contrabalancear y complementar al Estado y representar los puntos de vista y las actividades de los ciudadanos?

¿Cómo puede trabajar la industria de ayuda (tanto las agencias oficiales como las ONGs) de forma que asegure construir capacidad sostenible en la sociedad civil, en vez de socavarla?

En razón de las crecientes preocupaciones sobre como la industria de ayuda ignora las lecciones de la historia o simplifica el desarrollo reduciéndolo a unos pocos indicadores apenas relacionados con el desarrollo de largo plazo, tenemos que dirigir nuestra mirada hacia el futuro y establecer una visión tanto para las ONGs como para las agencias oficiales que tenga un concepto realista y políticamente

consciente de los contextos en los cuales ocurre el desarrollo, así como una visión más realista de sus propios roles. Existe la posibilidad tanto de perjudicar a las comunidades en desarrollo como de emprender una acción positiva. A medida que nos acercamos al año 2015 se hace más probable que los grandes retos de la pobreza crónica, la distribución desigual de la riqueza y los recursos, el cambio climático y la inseguridad requerirán nuevos enfoques por parte de la industria de ayuda. Tales enfoques tienen que colocar en el centro de esta visión a la *población local*. Los gobiernos sostienen que están haciéndolo por medio de la Declaración de París, pero todavía se trata a la sociedad civil como a un familiar pobre o se la confunde demasiado frecuentemente con ONGs de desarrollo y ayuda, divorciadas de la estructura social de un país, región o comunidad.

Sí, habrá retos para los grupos de la sociedad civil, especialmente para las ONGs que tendrán que redescubrir nuevas fuentes de apoyo económico, y el sector perderá parte de su staff. No obstante, esto también es contrarrestado por el crecimiento del voluntariado, a medida que más gente tiene tiempo y recursos para dedicar voluntariamente destrezas escasas en pro de sus propias comunidades. Esta tendencia se está replicando en otros lugares y refleja un estado de ánimo donde muchos de quienes se encuentran inmersos en este empeño posiblemente están mirando hacia un futuro que va más allá de los donantes.

El reciente programa de INTRAC en Chipre, por ejemplo, se caracterizó por una capacitación con socios (*partners*) locales que tendió a efectuarse en las noches, dado que la mayoría de grupos isleños son dirigidos por voluntarios. Hasta qué punto esto funcionará sólo se comprobará con el tiempo.

Sin embargo, no queremos copiar el modelo de las compañías multilaterales y asumir que la sociedad civil puede fortalecerse gracias al crecimiento continuo de ONGs multilaterales.

Estas ONGs podrían brindar todo tipo de apoyo a la población local, pero no están contribuyendo a la sociedad civil local más de lo que lo hacen las multilaterales orientadas hacia el crecimiento de los negocios locales, excepto como subcontratistas y suministradores de servicios.

Brian Pratt, Director Ejecutivo, INTRAC
bpratt@intrac.org

[p2]

¿Está en retroceso la sociedad civil?

Con los recientes cambios en la arquitectura de la ayuda, hay señales de que se está socavando la contribución potencial que las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer al desarrollo. Primero, en la actual política de ayuda se refleja el creciente fracaso de los donantes y de los gobiernos en el sentido de incluir a la sociedad civil como un socio (*partner*) visible en el desarrollo. La Declaración de París y la agenda de efectividad de la ayuda en buena parte han fallado en incluir a la sociedad civil en términos igualitarios. La evidencia recogida por INTRAC (DFID 2007, Ibis 2008) sugiere que a los grupos de la sociedad civil sólo se les ha permitido desempeñar un rol muy limitado y uniforme, subordinando su capacidad de influencia en términos de abogacía (*advocacy*)¹ y de empoderamiento a relaciones de subcontratación a través del suministro de servicios. Las organizaciones de la sociedad civil por sí mismas también han sido lentas en reconocer las implicaciones de la agenda de

¹ **Advocacy: Abogacía**, es otro de los términos muy usados en el vocabulario del desarrollo social, cuya traducción al español es polémica. Se refiere a la tarea de promover ideas y actitudes, 'abogar por' y/o defender la justicia social e igualdad de los sectores desfavorecidos ante los gobiernos, los organismos internacionales o el Estado. En otras palabras, promover una causa. Aún cuando no es muy usado, aquí hemos optado por el término textual 'abogacía', por considerar que tiene el significado más cercano, en vez de cabildear —que se refiere al término 'lobbying'.

efectividad de la ayuda – muchas simplemente están alineando sus propias estrategias tan estrechamente con las de los donantes que, según algunos observadores, se encuentran en riesgo de perder sus raíces (Edwards 2005).

La actual agenda de seguridad ha empujado a muchas organizaciones de la sociedad civil hacia un 'modo defensivo' en el cual se tornan adversas al riesgo (INTRAC 2007). Las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales Internacionales) se encuentran crecientemente presionadas en el contexto de las medidas de seguridad nacional, generando unas relaciones más estresadas con sus socios (*partners*) del sur. Similarmente, las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el trabajo de abogacía (*advocacy*) están sometidas a una creciente presión. La agenda de seguridad frecuentemente es usada como una cortina de humo para que los Estados represivos (como Bangladesh o Asia Central), así como aquellos que se proclaman democráticos, amordacen a las organizaciones de la sociedad civil (Sen y Morris 2008).

En este contexto resulta por tanto poco sorprendente que las organizaciones de la sociedad civil (y particularmente las ONGs) estén siendo forzadas a retroceder o, en el caso de las ONGs, se estén fusionando tan estrechamente con los donantes que la diferencia entre ellas y los gobiernos nacionales se está convirtiendo tan imperceptible que su relevancia se encuentra cuestionada. A pesar de esta perspectiva aparentemente obscura, existen nuevos actores y tendencias que retan las percepciones convencionales de las organizaciones de la sociedad civil. Entre estos hay movimientos sociales y organizaciones basadas en la fe que han cortado con el molde tradicional descrito anteriormente. La siguiente sección se basa en los hallazgos de un proyecto investigativo adelantado por la afiliada de INTRAC, Lucy Earle, quien ha examinado recientes experiencias de acciones adelantadas por movimientos sociales en el contexto brasilero.

Esta investigación se basa en hallazgos realizados durante el trabajo de campo con un movimiento social organizado alrededor de suministrar vivienda a sectores de bajos ingresos en São Paulo, Brasil. En particular revela que los movimientos sociales tienden a focalizarse en cabildear con el Estado para tratar de asegurar que respete los derechos ciudadanos, tal y como los define la Constitución. Esta es una herramienta especialmente poderosa en Brasil desde cuando la Constitución fue aprobada en 1988 por medio de un proceso altamente participativo. En consecuencia el grupo ha empezado a involucrarse con el sistema legal de una manera retardadora, contando con una serie de líderes del movimiento social que se están capacitando como abogados. Al democratizar la ley, que en el pasado constituyó en buena medida el reino de las élites brasileras, el movimiento le plantea un serio reto al Estado al 'jugarle su propio juego'.

Esta investigación también revela que los movimientos sociales en Brasil están estrechamente vinculados con partidos de izquierda, particularmente con el Partido de los Trabajadores (PT). Sin embargo muchas ONGs nacionales e internacionales albergan dudas sobre financiar a los movimientos sociales a causa de lo descrito y también porque los movimientos sociales en ocasiones actúan ilegalmente para obtener alguna atención por parte de los medios de comunicación y forzar al Estado a involucrarse con ellos. De esta manera, los movimientos sociales se desenvuelven entre el proceso legal y los actos ilegales.

Aunque muchas ONGs pueden sentir prevención de apoyar a los movimientos sociales, estos tienen cuatro fortalezas principales que les permiten maximizar la utilización de cualquier apoyo que se les brinde. Primero, los movimientos sociales se basan en la membresía; pierden la razón de ser si carecen del apoyo de sus miembros. Segundo, los movimientos sociales por necesidad tienen que adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes. Tienen que responder a los problemas que sus miembros enfrentan, por ejemplo a los desalojos inminentes y a la inseguridad de sus viviendas. Los movimientos sociales también son altamente participativos y enfatizan decididamente la democracia interna y el empoderamiento para sus miembros, brindando la oportunidad para que la gente aprenda sobre las causas de fondo tras su pobreza. Consecuencialmente un componente educativo o de capacidad de construcción es inherente a su propia existencia. Por último, los

movimientos sociales frecuentemente están orientados a lograr un cambio en la sociedad o en la arena política y tienden a enfatizar un discurso basado en los derechos que también está alineado con los discursos de otros actores de la sociedad civil, tales como las ONGs.

Basándonos en los hallazgos de este tipo de investigaciones, parece que si realmente estamos comprometidos con apoyar a la sociedad civil, la industria de ayuda como un todo necesita focalizarse e involucrarse con los actores que reciben menos publicidad, incluyendo a los movimientos sociales, las organizaciones basadas en la fe y las diásporas en desarrollo que tradicionalmente han permanecido en los márgenes. Empero, un *partnership* exitoso puede depender de la habilidad que tales grupos tengan para proteger su independencia y autonomía.

Katie Wright y Lucy Earle

kwright@intrac.org L.O.Earle@lse.ac.uk

Referencias:

Earle, L, (2008) *Movimientos Sociales y Ciudadanía (Social Movements and Citizenship)*. (INTRAC, en proceso).

Hulme, D y Edwards, M, (1996) *ONGs, Estados y Donantes: ¿Demasiado cercanos para que sea cómodo? (NGOs, States and Donors: Too close for comfort?)*. Palgrave Macmillan.

IBIS, Alliance 2015 (2008). 'Fomentando la Apropiación Democrática – Hacia un Mayor Impacto sobre la Pobreza' ('Fostering Democratic Ownership – Towards Greater Impact on Poverty'). Disponible en www.eldis.org/cf/rdr/?doc=37512&em=290708&sub=aid

INTRAC (2007) 'Efectividad de la Ayuda y Políticas Sociales' ('Aid Effectiveness and Social Policy'), DFID. Disponible en www.dfid.org

Sen, K y Morris, T, (2008) *La Sociedad Civil y la Guerra Antiterrorista (Civil Society and the War on Terror)*. INTRAC.

[p3-4]

Partnerships² de la sociedad civil y de donantes– perspectivas actuales y futuras

La nueva Secretaria Permanente del Departamento para el Desarrollo Internacional del RE (DFID en su sigla en inglés), Minouche Shafik, concedió a ONTRAC una breve entrevista en la cual reitera su opinión de que el trabajo de DFID con la sociedad civil seguramente constituirá parte de una relación más profunda en los años venideros.

DFID ha sido un protagonista de delantera frente a la Declaración de París y en asegurar el progreso en la efectividad del desarrollo, un área en la cual muchos dentro de la sociedad civil se han quejado por ser dejados de lado. Sin embargo, DFID también promovió el documento de antecedentes de la sociedad civil para la tercera reunión de alto nivel reunida en Accra en septiembre de 2008. El compromiso de DFID con una agenda sobre los derechos asimismo sobresale, en razón del apoyo que a principios del año pasado brindó a los documentos de antecedentes para el Comité Directivo de

² **Partnership**: término en inglés que trasciende el significado de alianza, en cuanto implica la búsqueda de una relación de compañerismo igualitaria entre las partes, con respeto mutuo y equidad, a pesar de los diferentes roles desempeñados. En general, se usa con respecto a las relaciones donante/ONG local o ONG/beneficiarios u organizaciones comunitarias.

OECD/DAC, el cual se focalizó en el género, los derechos humanos y la defensa de los derechos que los pobres tienen a unos medios de vida que se encuentran amenazados. Definitivamente se avecinan más cambios en la forma en que DFID trabaja con la sociedad civil.

1. ¿Tiene una visión de los *partnerships* sociedad civil-donantes para mejorar la colaboración sobre los programas y metas del desarrollo, tales como los ODM?

Visualizó el *partnership* con la sociedad civil como multifacético:

Las organizaciones de la sociedad civil (basadas en el sur y en el norte) son importantes ‘amigos críticos’ para los donantes y los gobiernos, amigos cuya presencia es esencial y que están ahí para cuestionar y retar las políticas. En gran medida, DFID como donante comparte objetivos similares con las OSCs, en términos de una profunda preocupación sobre asuntos tales como la actual pobreza crónica, la desigualdad, los derechos de género, etc. Sin embargo, los métodos usados para abocar estos asuntos por parte de los donantes y de las organizaciones de la sociedad civil inevitablemente difieren.

Las OSCs tienen un importante rol que jugar no solamente en generar conciencia pública sobre los asuntos del desarrollo, sino también en suministrar servicios en países donde los gobiernos simplemente no pueden cumplir la función de suministrar servicios básicos y esenciales – tales como salud y educación – a la población en general.

La sociedad civil también ha constituido un importante *partner* para DFID en términos de abogacía (*advocacy*). Esto ha significado proveer apoyo a la sociedad civil donde se necesita, pedir a los gobiernos que rindan cuentas y también ayudar a construir capacidad. La construcción de capacidad en la sociedad civil debe exigir a los gobiernos que rindan cuentas sobre las dificultades que tienen en su capacidad para suministrar servicios, pero también puede incluir retar las políticas inequitativas o aquéllas que excluyen a grupos particulares en la sociedad. La sociedad civil tiene un importante papel que jugar; en efecto, existe una fuerte opinión de que una sociedad civil vibrante constituye una importante base para una sociedad democrática.

Los ODM constituyen una parte y una parcela de los objetivos corporativos de DFID. Ellos continúan firmemente enraizados en el horizonte de DFID y seguirán teniendo prioridad. Enfatizaría que es esencial para los gobiernos, las OSCs y el sector privado trabajar conjuntamente con miras a lograr un progreso expedito de los ODM.

Adicionalmente, asuntos más amplios de política tales como el cambio climático, el tratamiento de conflictos y la justicia de los sistemas de comercio, continuarán siendo cruciales para apoyar la implementación de los ODM desde ahora y hasta 2015. A pesar de operar en medio-ambientes retadores, DFID continúa trabajando hacia las metas de los ODM en estrecho *partnership* con OSCs de muchos países. Dos ejemplos son Burma y Zimbabwe donde, en el clima actual, no es fácil para la sociedad civil asumir un rol activo. No obstante, con el apoyo de DFID, la sociedad civil ha suministrado servicios críticos a los sectores sociales y de salud en particular.

2. ¿Dónde están funcionando bien los *partnerships*?

DFID tiene excelentes relaciones con una amplia gama de OSCs en el RU y en ultramar. Trabajamos en *partnership* con la sociedad civil tanto a través de nuestras oficinas en los distintos países como centralmente, incluyendo nuestros Acuerdos de *Partnerships* de Programas (*Programme Partnership Agreements*, PPA) y varios fondos, incluyendo el Fondo de Retos de la Sociedad Civil (*Civil Society Challenge Fund*), el Fondo de Gobernabilidad y Transparencia (*Governance and Transparency Fund*); el Fondo de Conciencia sobre el Desarrollo (*Development Awareness Fund*) y el Fondo de Conflictos y Humanitarismo (*Conflict and Humanitarian Fund*).

Actualmente DFID tiene 27 Acuerdos de *Partnerships* de Programas en los cuales se proporciona financiación nuclear a organizaciones más grandes basadas en el RU para apoyar su misión y para lograr los objetivos compartidos. Los *partners* incluidos en los PPA desempeñan el papel de defensores –*advocates*– (el rol del amigo crítico) y también proporcionan apoyo a organizaciones locales en diferentes partes del mundo para posibilitar mejor acceso a servicios, contribuir al desarrollo de políticas y proporcionar ayuda en emergencias. Puedo mencionar países como Burma, Zimbabwe, Afganistán, Sudán, Líbano y Pakistán. En todos estos países ha habido una gran cantidad de trabajo conjunto, incluyendo facilitar ayuda humanitaria. Creo que se ha logrado cierto grado de éxito en la mayoría de lugares. Dado que tales *partnerships* están funcionando bien, este tipo de trabajo de ayuda global ciertamente continuará siendo una prioridad.

Adicionalmente, DFID ha brindado un apoyo considerable a la actividad de construcción de capacidad en varios países en vías de desarrollo, trabajando estrechamente con la sociedad civil local (por ejemplo, Etiopía y Tanzania).

En estos países, DFID es plenamente consciente de la actual necesidad de un trabajo de mayor cubrimiento, particularmente en áreas más remotas y frecuentemente debido a la naturaleza de las relaciones existentes entre los gobiernos y las OSCs. Este asunto de la evaluación, contabilidad o responsabilidad social (*accountability*) y de la transparencia a todo nivel (sociedad civil y Estado) es crucial para DFID. Ejemplos de los tipos de proyectos que DFID ha apoyado en conjunto con OSCs incluyen trabajo de desarrollo comunitario en Afganistán, desarrollo de DEDP (Documentos de Estrategias de Disminución de la Pobreza) en Tanzania y Etiopía, y suministro de servicios y actividades de generación de ingresos por medio de proyectos de micro-finanzas en muchos otros países.

Por ejemplo, durante los últimos años DFID ha estado trabajando en currículo en muchos colegios (tanto de primaria como de secundaria) para difundir el conocimiento y la conciencia sobre los asuntos del desarrollo entre la gente joven. DFID no se ha focalizado solamente en la abogacía (*advocacy*), sino que también ha promovido el trabajo voluntario, brindado apoyo a grupos negros y de minorías étnicas, y aplicado los principios aprendidos a partir de programas de desarrollo en ultramar (a todos los niveles domésticos del RU) para educar y generar conciencia general sobre el desarrollo.

3. ¿Cuáles cree que serán los retos principales enfrentados por los donantes (existentes) y las OSCs del norte (o del sur) durante los siguientes cinco años?

En mi opinión, los principales retos que los donantes y la sociedad civil enfrentan son:

- ser transparentes y confiables
- la habilidad de medir el impacto y demostrar resultados
- continuar manteniendo el apoyo a políticas relacionadas con una agenda orientada por el desarrollo cuando es muy difícil la situación política y económica en el campo en la mayoría de lugares.

Actualmente es crucialmente importante para las OSCs brindar buen ejemplo y ser transparentes y confiables. El Comité Internacional para el Desarrollo del Parlamento de la Gran Bretaña (*International Development Committee of the UK Parliament, IDC*) concede gran prioridad a estos dos factores. También quieren ver resultados y que se valore la relación costo- beneficio. Cuando se esté brindando financiamiento, necesitamos asegurar que las organizaciones recipientes son confiables y asimismo mostrar que la financiación tiene un efecto positivo donde pretendía tenerlo – necesitamos ser capaces de demostrar impactos. Está muy bien si algunos de los impactos resultan en mejores procesos, pero es importante ser capaces de mostrar impactos sobre los resultados en el campo.

Uno de los mayores retos que enfrentamos es la habilidad de mantener una defensa decidida de las políticas basadas en el desarrollo cuando el ambiente político y económico es tanto difícil como complejo – por ejemplo, muchos países de ingresos medios tienen altos niveles de desigualdad en los ingresos. Necesitamos seguir trabajando en tales países y necesitamos seguir planteando los asuntos relevantes del desarrollo; no debemos olvidarlos simplemente porque aparentemente lo estén haciendo bien en otras áreas.

4. Finalmente, en términos de lo que sucede en Accra...

Continuamos teniendo altas esperanzas sobre lo que se pueda lograr en Accra.

En Accra somos plenamente conscientes del importante rol de la sociedad civil. No podemos darnos el lujo de retroceder frente a los compromisos formulados en la Declaración de París. Tenemos que continuar avanzando en la agenda de efectividad de la ayuda y alcanzar sus objetivos principales.

El foro paralelo de la sociedad civil también tendrá un rol clave que jugar en presionar a los donantes y gobiernos para que cumplan las metas, si que quiere que la ayuda sea más efectiva.

[p5-6]

La ausencia de los ciudadanos en los Estados frágiles

En la voluminosa literatura disponible sobre el tópico de los Estados frágiles, fracasados y colapsados aparentemente existe poco relacionado con el rol que los ciudadanos mismos pueden jugar en exigirle el rendimiento de cuentas a sus gobiernos, y que pueda contribuir a determinar la calidad y el curso del gobierno. Aunque muchos donantes reconocen que un gobierno transparente y el respeto de los derechos y el apoyo de las necesidades básicas de los ciudadanos constituyen un criterio esencial para justificar la asistencia para el desarrollo, pocos si alguno han trabajado sobre la necesidad de medidas para realizar consultorías o de un verdadero diálogo con los ciudadanos (o sus representantes) en Estados frágiles, fracasados o postrados en el conflicto. Esto frecuentemente puede parecer una tarea difícil en escenarios complejos, pero trabajos recientes realizados por INTRAC sugieren que son los donantes más que sólo los Estados frágiles o fracasados quienes constituyen una parte importante del problema en los intentos por construir paz y estabilidad.

El trabajo de INTRAC también resalta una tendencia más general de amenazas para la vida y el espacio cívicos debido a la violencia endémica y a las medidas de seguridad que se han implementado. Ambas han causado una creciente alarma en la mayoría de regiones del mundo. Parece que las preocupaciones y el sobre-énfasis de los donantes del norte sobre el rol del Estado y la construcción de los Estados han tenido lugar a expensas del espacio cívico y de la participación ciudadana en el diálogo sobre políticas, en un momento en que se necesita más que nunca. A pesar de ser importante reconocer que se pueden hacer pocas generalizaciones sobre la 'ciudadanía' o sobre el 'espacio cívico' (y, por tanto, los métodos de involucrarse inevitablemente varían de un contexto frágil a otro), todavía existe un vacío considerable en la literatura sobre cómo involucrarse mejor con la sociedad civil en Estados frágiles para asegurar resultados positivos que redunden en beneficio de comunidades completas y no de unos pocos favorecidos.

Nuestro trabajo también sugiere que el papel de muchas ONGs en los Estados frágiles aparentemente ha sido muy relegado a la asistencia humanitaria (OECD DAC 2002, DFID 2005, Schetter 2007). Esto claramente se necesita, pero existe poca evidencia sobre intentos de apoyar a la actividad local que puedan incluir el fortalecimiento de la sociedad civil, la abogacía (*advocacy*) o las actividades basadas en los derechos que frecuentemente se encuentran en mayor riesgo dentro de contextos vulnerables. Más aún, el trabajo reciente de INTRAC sobre la seguridad nacional y el desarrollo ha mostrado que la carencia de apoyo de los donantes a la participación de la sociedad

civil en los asuntos políticos generales ha permitido a muchos gobiernos favorecerse con la situación y etiquetar a buen número de OSCs como una ‘amenaza’ para la seguridad nacional, frecuentemente basándose en evidencias dudosas. Esto ha conducido a la frecuente persecución y entramamiento de activistas sociales y OSCs, marginando a tales grupos todavía más (Sen y Morris 2008).

No resulta sorprendente que en el corazón de los debates de los donantes exista una falta de coherencia y comprensión sobre cómo proveer una mejor seguridad a ciudadanos que frecuentemente son los más vulnerables, en situaciones en las cuales los Estados han fracasado en proporcionar servicios básicos.

Algunos gobiernos y donantes del norte, por ejemplo, pretendieron adoptar una postura militar como su contribución para fortalecer al sector de seguridad y mantener la ley y el orden. Sin embargo, en muchos Estados en conflicto grupos ciudadanos han argumentado que una opción atada a la defensa va en detrimento de la reconstrucción social – como se revela en los casos de los Estados que se encuentran en la primera línea de la guerra antiterrorista, notablemente Irak y Afganistán. En estos países la violencia, especialmente contra los civiles, no se ha reducido a pesar de los billones de dólares invertidos en la asistencia militar y la seguridad.

Recientemente ha habido un creciente consenso, como ilustran Browne (2007) Ghani y Lockhart (2008) y también donantes como DFID (2005), quienes sugieren que muchos programas de los donantes se encuentran transitando un camino equivocado en lo que concierne a los Estados frágiles y fracasados. DFID defiende un mayor compromiso en los Estados frágiles aduciendo razones humanitarias, al paso que Browne sostiene que, con algunas excepciones, los donantes han aparecido en los ‘momentos equivocados y con actitudes equivocadas’ e incluso algunas veces han socavado el progreso del desarrollo en sus políticas hacia los Estados frágiles. Ghani y Lockhart han argumentado que la construcción de Estados no puede imponerse externamente, y que debe hacerse por medio de un consenso interno así como recurriendo a acuerdos externos, pero no sólo a través de los últimos. Este punto de vista ha encontrado eco en muchos otros, incluyendo el reciente trabajo de INTRAC en el Líbano como un país frágil, donde la interferencia occidental – en vez de la asistencia – ha sido identificada como un factor clave que socava la construcción de un sistema pluralista (Fayyad 2008).

Por tanto y a pesar del variado contexto de la literatura (dimensiones geográficas, económicas, sociales, políticas y culturales de la formación de los Estados), existe una unidad en las críticas en el sentido de que muchos donantes en gran medida han fracasado en abocar el asunto de la fragilidad y de la propensión de los Estados a fracasar y colapsar; la mayoría, parece, ha sido incapaz de involucrarse con los ciudadanos, incluso donde ha habido fragmentación social y una situación compleja sobre el terreno. Esta perspectiva aparentemente ha constituido un tema recurrente en la literatura que ha aparecido sobre los Estados frágiles en la última década. Es importante tanto para los gobiernos como para los donantes reconocer el papel vital jugado por la sociedad civil y el espacio cívico, incluso en situaciones de conflicto abierto, en la resolución de disputas y para establecer alguna representación. Proveer ayuda humanitaria solamente, aunque es valioso, puede no resolver el asunto fundamental de la necesidad de diálogo con un amplio espectro de ciudadanos, sin presiones externas para favorecer a unos sobre otros, basándose en el poder y en intereses geopolíticos.

Kasturi Sen
Director de Investigaciones, INTRAC
ksen@intrac.org

Referencias:

Ghani, A, y Lockhart, C (2008). *Arreglando Estados Fracasados: un marco para reconstruir un mundo fracturado (Fixing Failed States: a framework for rebuilding a fractured world)*. Oxford University Press.

DFID (2005). *Por qué necesitamos trabajar más efectivamente en Estados Frágiles (Why we need to work more effectively in Fragile States)*. DFID Londres.

International Centre for Non-Profit Law (2008). *Defendiendo la Sociedad Civil: Un informe para el Movimiento Mundial por la Democracia (Defending Civil Society: A report of the World Movement for Democracy)*.

The Brookings Institute (2008). *El Índice de la Debilidad Estatal en el Mundo en Vías de Desarrollo (The Index of State Weakness in the Developing World)*.

Browne, S (2007). *Ayuda para los Estados Frágiles – ¿Los Donantes Ayudan o Estorban? (Aid to Fragile States – Do donors help or hinder?)*, UNWIDER documento de discusión no. 2007/01.

Fayyad, A (2008). *Estados Frágiles: Dilemas de Estabilidad en el Líbano y el Mundo Árabe (Fragile States: Dilemmas of Stability in Lebanon and the Arab World)*, INTRAC.

Sen, K y Morris, T (2008). *La Sociedad Civil y la Guerra Antiterrorista (Civil Society and the War on Terror)*, INTRAC.

Schetter, C (2007). *El Dilema de la Reconstrucción en Afganistán (The Dilemma of Reconstruction in Afghanistan)*, Heinrich Boll Foundation.

OECD/DAC (2002). Comité de Asistencia para el Desarrollo (Development Assistance Committee): DCD/DAC 32 REV 1.

[p7]

La sociedad civil en el Medio Oriente: contexto histórico y regional

Las organizaciones de la sociedad civil enfrentan muchos retos en el Medio Oriente. INTRAC ha estado comprometida en proporcionar apoyo a muchos en los campos de investigación y desarrollo de capacidad. Valli Yanni explica algunos de los principales antecedentes regionales, los cuales resaltan su complejidad y diversidad.

Una región muy diversa

La región del Medio Oriente generalmente se considera integrada por tres subregiones: Mashriq (el Levante), Magreb (África del Norte) y los Estados del Golfo. Entre las similitudes existentes dentro de la región se incluyen: lenguaje (árabe); religión (predominantemente el Islam y secundariamente el Cristianismo); historia colonial (excepto Arabia Saudita y Yemen del Norte); cultura, costumbres y sistemas sociales y políticos; y conflicto (Palestina, Líbano, Irak, Sudán, Yemen). Entre las diferencias existentes en la región se incluyen: nivel e impacto de la educación (algunos con alto nivel de educación mientras otros con un muy bajo nivel de alfabetismo, especialmente entre las mujeres); distribución de la riqueza (desde países ricos en petróleo, hasta Yemen que forma parte de la lista de los ‘países menos desarrollados’) y estado de desarrollo y de efectividad de la sociedad civil.

El significado de ‘sociedad civil’

El término sociedad civil no tiene una palabra árabe equivalente, pero su traducción del inglés significa 'sociedad de la ciudad'. El concepto mismo, cual otros conceptos como género, ha sido adoptado de modelos occidentales, asumiendo que se puede aplicar al mundo árabe.

El trabajo de la sociedad civil en la región ha estado sobre todo asociado con trabajo filantrópico o de caridad relacionado especialmente con las principales religiones, el Islam y el Cristianismo.

Instituciones religiosas en ambas religiones han estado involucradas históricamente con el trabajo de caridad, proporcionando servicios sociales en salud, educación, asistencia directa y otras formas de asistencia.

La filantropía en el Medio Oriente está profundamente basada en asuntos relacionados con la fe. Dar tiene un significado especial: no solamente dar a los pobres (como generalmente se percibe en el Occidente) sino también como un deber y como parte de la justicia social (Zakat y Sadaqa en el Islam y Oushoor en el Cristianismo).

Una breve mirada general a la sociedad civil en la región

A través de la décadas, el foco de trabajo de la sociedad civil en el Medio Oriente ha estado reorientándose de la filantropía (asistencia social y asistencia directa) hacia el desarrollo (suministro de servicios), el alivio de emergencias (ayuda y suministro de servicios) y más reciente y crecientemente hacia la abogacía – *advocacy* – (derechos humanos, derechos de las mujeres, asuntos del medio ambiente). Todas estas formas de trabajo de la sociedad civil coexisten simultáneamente. La sociedad civil en el Medio Oriente ha seguido los patrones de los movimientos de la sociedad civil existentes en otras partes del mundo: de ONGs hacia OSCs, del suministro de servicios hacia la construcción de capacidad y del desarrollo hacia la abogacía (*advocacy*). En términos de sus relaciones con el Estado, las OSCs son vistas como proveedoras de servicios que deben llenar el vacío del Estado cuando éste no cumple su papel. Más aún, en la región las OSCs en su mayoría están controladas por los gobiernos (muchos de los cuales son regímenes represivos), existiendo restricciones para el registro, las actividades y la consecución de fondos de las ONGs.

Organizaciones de la sociedad civil – algunos ejemplos

¿Quiénes son y qué hacen?

Las OSCs en el Medio Oriente son diversas en términos de: tamaño, alcance, mandato, gobierno, regulación, grado de desarrollo (desde emergentes hasta bien establecidas) y nivel de efectividad. La mayoría de OSCs están basadas en la filantropía (organizaciones de caridad), lo que tiende a limitar su rol al suministro de servicios y al apoyo tradicional a la asistencia social. Las donaciones privadas conforman la mayoría de los fondos de tales organizaciones, con una regulación limitada (hasta hace poco, cuando se pusieron en funcionamiento medidas contra-terroristas para enfatizar fuertemente la regulación de donaciones privadas). Otras OSCs, como en diversas partes del mundo, son más oportunistas y se ciñen a patrones de financiación en vez de a la demanda o a las necesidades de la sociedad. Más recientemente, muchas OSCs en el Medio Oriente han estado involucradas en arenas no convencionales tales como los derechos de las mujeres, el trabajo de abogacía (*advocacy*), los derechos humanos, asuntos del medio ambiente e investigación. A lo largo del Medio Oriente las ONGs tienen prohibido legalmente involucrarse en actividades políticas; por tanto, aquellas involucradas en trabajo basado en derechos y abogacía (*advocacy*) son las que enfrentan los mayores obstáculos.

Ejemplos incluyen al Centro Ibn Khaldun para estudios de desarrollo, una ONG en el Cairo involucrada desde 1988 en investigación, abogacía (*advocacy*) y programas de desarrollo. El Líbano tiene unos pocos foros para coordinar el trabajo de OSCs (el Foro Libanés de ONGs – *Lebanese NGO Forum* –, el Colectivo de ONGs Voluntarias Libanesas – *Collective of Lebanese Voluntary NGOs* – y la Red Árabe de ONGs para el Desarrollo – *Arab NGO Network for Development*). Al paso que las ONGs en los Territorios Palestinos Ocupados proporcionan la mayoría de los servicios de salud primarios, hospitales, centros de rehabilitación y educación pre-escolar.

Dilemas enfrentados por la sociedad civil en la región

El Medio Oriente es una región volátil que plantea muchos retos a las OSCs locales y a quienes trabajan con ellas desde el exterior de la región. Estos retos provienen de dos fuentes principales:

1. Internas a la región: regímenes represivos; estados de emergencia prolongados en algunos países; restricciones a la libertad de asociación (dificultando los esfuerzos de las ONGs involucradas en actividades de derechos humanos o abogacía – *advocacy* –, las cuales son consideradas políticas); algunas leyes regulatorias que se remontan hasta principios del último siglo (y no tienen en cuenta los cambios ocurridos desde entonces); pocas instituciones coordinadoras o redes para facilitar los debates; pobres relaciones e interacción con los gobiernos, aunadas a falta de confianza de ambos lados; un bajo nivel de financiación; débiles capacidades internas para definir sus propios objetivos y estrategias, lo que lleva a que sean orientadas por los donantes.
2. Externas a la región: la guerra contra el terror ha impactado a las OSCs en términos de financiación (financiación foránea restringida), proporcionando a los regímenes represivos todavía otra herramienta para entrabar a las OSCs en la región, así como la opinión negativa occidental sobre el Medio Oriente (Islam/Árabes equivale a Al Qaeda y terror). También existe un creciente escepticismo de las OSCs en la región hacia intervenciones por parte de Occidente.

Conclusión

A pesar de la magnitud de los retos que enfrentan, muchas OSCs en el Medio Oriente tienen la voluntad y el compromiso de continuar su lucha por la justicia social. Es importante mejorar su perfil por medio de foros como Civicus, demostrar su diversidad y rol potencial en sus sociedades, y ser solidarias con sus esfuerzos.

Valli Yanni es una consultora freelance con experiencia en capacitación participativa, género, abogacía (advocacy) y diversidad cultural. Su experiencia proviene del Medio Oriente, así como de otras partes del mundo. Este artículo se basa en una presentación hecha a la Asamblea Mundial de Civicus, en junio de 2008. Email: valli.yanni@ntlworld.com

ontrac ISSN 1476-1327

Editores: Katie Wright y Kasturi Sen.

ontrac es el boletín de noticias de INTRAC (el Centro Internacional para la Capacitación e Investigación de ONGs – *International NGO Training and Research Centre*). Se publica tres veces al año. Los contenidos del boletín de noticias pueden reproducirse y traducirse gratuitamente, siempre y cuando se reconozca la fuente. INTRAC desea agradecer a las siguientes organizaciones por sus contribuciones para la producción de **ontrac**: Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, Oxfam Novib, Save the Children Dinamarca, Save the Children Suecia, ICCO y Trócaire. Diseñado por Seacourt Ltd.

Traducción al español: María Cristina García y Juan Pablo Arango.

Para suscribirse a **ontrac**, favor ponerse en contacto con info@intrac.org, indicando si desea recibirlo por e-mail (inglés, árabe, chino, francés, portugués, ruso o español) o por correo (inglés y ruso únicamente). También puede suscribirse en nuestra página web www.intrac.org/pages/bulletin.html, de la cual igualmente es posible bajar ediciones y traducciones anteriores.

INTRAC

PO Box 563 • Oxford OX2 6RZ • Reino Unido

Tel: +44 (0)1865 201851 • Fax: +44 (0)1865 201852 • E-mail: info@intrac.org • Website: www.intrac.org