

# *Dereitos humanos e cooperación ao desenvolvemento: perspectivas para a análise crítica do rol das ONG no eido da incidencia*

JOSÉ LUIS PASTORIZA ROZAS  
*Coordinadora Galega de ONGs*<sup>1</sup>

## **1. Introducción: os dereitos humanos e a nova arquitectura da axuda**

Un observador alleo ao eido da cooperación ao desenvolvemento, analizando os seus debates actuais, a súa produción doutrinal e os instrumentos operativos nos que esta cristaliza, podería chegar a diversas conclusións: ou ben que o sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento está sometido na actualidade a intensos cambios; ou ben que malia concordar na urxencia política, económica e moral de erradicar a pobreza extrema e a desigualdade, as estratexias suxeridas resultan en moitos casos conflitivas, antagónicas e mesmo condenadas ao fracaso antes de seren postas en práctica.<sup>2</sup> De todos os xeitos, este proceso contemporáneo de reforma tenta abordar os límites endóxenos e exóxenos dun

---

<sup>1</sup> Licenciado en Filosofía e Master en Desenvolvemento Local e Comarcal pola Universidade de Santiago de Compostela. MSc NGOs and Development pola London School of Economics and Political Science. Actualmente, traballa como técnico de proxectos na Secretaría Técnica da Coordinadora Galega de ONG para o Desenvolvemento. As opinións reflectidas neste artigo corresponden ao autor e non representan un posicionamento institucional da Coordinadora Galega de ONGD.

<sup>2</sup> Para unha visión de conxunto dos debates e conflitos teóricos e prácticos no eido da cooperación ao desenvolvemento suxerimos: COLLIER, P., *El club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo*, Madrid, 2009; EASTERLY, W., *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, London, 2007, SACHS, J., *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Madrid, 2005.

sistema que se ten revelado inadecuado e ineficaz para o cumprimento do seu principal obxectivo: a erradicación da pobreza a nivel internacional.<sup>3</sup>

Cómpre dicir que, se o noso observador fose espelido e contase cunha ampla perspectiva de conxunto que abranguese o presente e o pasado da historia da cooperación ao desenvolvemento, podería chegar á conclusión de que estas transformacións actuais non implican un radical cambio de paradigma. Como establecera KUHN, os cambios de paradigma implican unha dimensión de incommensurabilidade que non se detecta na “industria da axuda”.<sup>4</sup> O que acontece en realidade son variacións discursivas dentro dunha mesma narrativa do desenvolvemento.<sup>5</sup>

Dentro desta nova configuración do sistema de axuda, os principais actores que están a liderar este cambio son os gobernos estatais, as axencias de desenvolvemento e as institucións multilaterais cun enfoque, en moitos casos estatocéntrico e tecnocrático, que ten deixado de lado ás organizacións da sociedade civil (OSC), nas que se integran as ONG para o Desenvolvemento (ONGD).<sup>6</sup>

Este proceso tense definido como “unha nova arquitectura da axuda” que se constrúe sobre a base dun compromiso mutuo dos países doadores e receptores cara a máis e mellor axuda.<sup>7</sup> Esta arquitectónica está deseñada sobre os alicerces dos diversos documentos que reflicten o consenso internacional verbo dunha axenda social, política e financeira da axuda, que MAXWELL cualifica coma unha nova metanarrativa -“consenso post-Washington”- que cristaliza nunha “nova axenda da pobreza”.<sup>8</sup> Esta nova ortodoxia do desenvolvemento reflíctese entre outros, na Declaración do Milenio cos seus Obxectivos de Desenvolvemento do

---

<sup>3</sup> Vid. TEIJO, C., ‘Caracteres generales y tendencias básicas del sistema internacional de ayuda al desarrollo’ en RODRÍGUEZ, I., y TEIJO, C., (eds.) *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Madrid, 2009, pp. 57-81.

<sup>4</sup> Vid. KUHN, T.S., *La estructura de las revoluciones científicas*, Madrid, 2006.

<sup>5</sup> Vid. ESCOBAR, A., *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, 1994.

<sup>6</sup> Este enfoque estatocéntrico e tecnocrático reflíctese con claridade na axenda da eficacia da axuda que cristaliza na Declaración de París sobre Eficacia da Axuda (2005). Este enfoque ten sido corrixido en parte no Programa de Acción de Accra (2008). Para unha crítica da sociedade civil á axenda da eficacia da axuda, vid. CONGDE, *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Madrid, 2009.

<sup>7</sup> Vid. CONGDE, *Mejor ayuda: una condición necesaria para el desarrollo*, Madrid, 2005.

<sup>8</sup> Vid. MAXWELL, S., ‘The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!’, *ODI Working Paper 243*, London, 2005; e do mesmo autor, ‘Heaven or Hubris: Reflections on the New ‘New Poverty Agenda’’, *Development Policy Review*, 21 (1), 2003, pp. 5-25.

Milenio (2000), na Declaración de París sobre Eficacia da Axuda (2005) e no Programa de Acción de Accra (2008), e mais nas declaracións sobre financiamento do desenvolvemento de Monterrey (2002) e Doha (2008).

Esta breve descrición da situación actual do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento xa está a revelar unha característica básica da “industria da axuda”: a dinámica constante de cambio de ideas, perspectivas e instrumentos.<sup>9</sup> Neste senso os diferentes actores implicados teñen espallado a treu unha mancha de ideas chamativas, de fórmulas máis ou menos acertadas, pero que en ocasións coidan á axuda oficial ao desenvolvemento e ás ONG como unha sorte de “bálsamo de Fierabrás” para os problemas do desenvolvemento.<sup>10</sup>

Indo ao tema das relacións entre dereitos humanos e países empobrecidos, ou nun senso máis amplo, da integración dun enfoque baseado en dereitos humanos no marco das políticas internacionais de cooperación ao desenvolvemento, podemos sinalar que o marco dos dereitos humanos ten sido asumido como un pilar básico nas propostas de transformación do sistema internacional de axuda. Neste senso, pódese falar dunha confluencia da axenda do desenvolvemento e da axenda dos dereitos humanos arredor do problema global da pobreza.<sup>11</sup> Existe un consenso en sinalar que a pobreza extrema e a violación e vulneración dos dereitos humanos constitúen dous dos principais problemas globais da humanidade.<sup>12</sup> Xa que logo, todo este entorno cambiante, descrito máis arriba, inflúe activamente no feito de que na práctica do desenvolvemento se integre un enfoque baseado nos dereitos humanos.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Vid. VAN ROY, A., (Edited by), *Civil Society and the Aid Industry*, London, 1998.

<sup>10</sup> A expresión “bálsamo de Fierabrás” é a máis acaída tradución da referencia á “magic bullet” tan común na literatura anglosaxona verbo do desenvolvemento e a sociedade civil. EDWARDS, M., e HULME, D. (Edited by), *Non-governmental Organisations Performance and Accountability. Beyond the Magic Bullet*, London, 1995.

<sup>11</sup> Vid. ALSTON, P., ‘Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millenium Development Goals’, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, nº 3, August 2005, pp. 755-829.

<sup>12</sup> Son problemas globais por canto afectan á seguridade e benestar globais, teñen efectos negativos e impactos en áreas que non son aquelas nas que se producen e só atopan solución e alivio a través da cooperación internacional. STOKKE, O., “Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades” en ALONSO, J.A e FITZGERALD, V. (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, 2003, pp. 181-211.

<sup>13</sup> Vid. UNITED NATIONS, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, New York, 2006.

O exemplo máis representativo desta integración e confluencia atopámolo no concepto de “desenvolvemento humano” impulsado polo PNUD, que integra unha concepción multidimensional da pobreza na que a negación dos dereitos humanos representa unha parte fundamental da súa definición de pobreza.<sup>14</sup> Agora ben, as relacións entre dereitos humanos e pobreza poden ser contempladas desde diversos marcos conceptuais: en primeiro lugar, como unha negación ou violación dos dereitos humanos en si mesma; en segundo lugar, como unha violación dun dereito humano específico –o dereito humano a non ser pobre– que se plasma nas vulneracións do dereito ao desenvolvemento ou do dereito a un nivel de vida adecuado; e, en terceiro lugar, a pobreza cóidase tanto unha causa como unha consecuencia de negacións ou violacións dos dereitos humanos.<sup>15</sup>

Neste artigo non imos analizar o eido doutrinal no que os dereitos humanos teñen gañado un espazo propio para a análise da pobreza e o desenvolvemento en termos de liberdades fundamentais e criterios normativos de xustiza.<sup>16</sup> Tampouco imos deternos nas complexidades normativas do sistema internacional de protección dos dereitos humanos e as dificultades e debates que xera a implementación efectiva do dereito ao desenvolvemento no marco da consideración da totalidade dos dereitos humanos como indivisibles, interrelacionados e interdependentes.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Vid. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos Humanos y desarrollo humano*, New York, 2000.

<sup>15</sup> Sobre a relación entre pobreza e dereitos humanos, vid. DOZ, F ‘Pobreza y Derechos Humanos: desde la retórica a las obligaciones legales- una descripción crítica de los marcos conceptuales’, *Sur. Revista Internacional de derechos humanos*, Año 5, número 9, diciembre de 2008, pp. 7-21, ou HAALSTEN, U. ‘Derechos Humanos: un medio y un fin para la reducción de la pobreza’ en ALMQVIST, J e GÓMEZ ISA, F (eds.) *El consejo de Derechos Humanos: Oportunidades y Desafíos*, Cuaderno Deusto de Derechos Humanos, núm. 40, Bilbao, 2006, pp. 81-91.

<sup>16</sup> Vid. POGGET, T., *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, 2nd edition, Cambridge, 2003; SEN, A., *Development as Freedom*, Oxford, 1999.

<sup>17</sup> Vid. RODRÍGUEZ, I., e TEIJO, C., “El derecho al desarrollo y la cooperación para el desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y cooperación*, nº 23 Invierno 2009, pp. 5-15; TEIJO, C., ‘Obligaciones jurídicas de los estados en materia de desarrollo y cooperación al desarrollo. ¿Algo nuevo bajo el sol?’ en RODRÍGUEZ, I., E TEIJO, C., (eds.), op.cit., pp. 39-54; e mais GÓMEZ, F., “El derecho al desarrollo como derecho humano” en RODRÍGUEZ, I., E TEIJO, C., (eds.), op.cit., pp. 19-38

De xeito sintético, podemos sinalar que o enfoque dos dereitos humanos en cooperación ao desenvolvemento influencia o traballo das ONG nos seguintes aspectos:<sup>18</sup>

1. A necesidade de promover consensos entre as ONG verbo dos seus valores compartidos sobre a base dunha maior transparencia e sinceridade mutua, que inclúe a demanda de que as ONG sexan sensibles á diversidade de contextos nos que estas actúan. Xa que logo, a referencia aos principios e valores das ONG ocupa un lugar central na avaliación das súas relacións con outros actores de desenvolvemento e coas comunidades locais beneficiarias e protagonistas do traballo en terreo.
2. O establecemento dun novo marco de traballo conxunto baseado en estruturas e relacións horizontais. A transformación acontece ao nivel das relacións en canto que se privilexian as relacións de parcería (*partnership*), caracterizadas polo feito de que as contrapartes son coidadas socias ou parceiras e os beneficiarios son recoñecidos como cidadáns activos máis que receptores silenciosos e pasivos da axuda.
3. A atención e análise das relacións de poder, que implica unha diagnose tanto interna como externa das ONG nas súas relacións con outros actores. Ademais, este aspecto esixe un acaído coñecemento tanto do funcionamento das institucións políticas locais como das complexidades das políticas locais. O que se procura é detectar a intensidade das asimetrías e desigualdades da distribución do poder nestas relacións.
4. A necesidade de promover entre o persoal das ONG novas habilidades para a análise política e o traballo “diplomático”. O obxectivo é contrarrestar os riscos de seren acusadas de interferencia ou intervencionismo nos contextos locais. Xa que logo, foméntase unha maior sensibilidade así como o desenvolvemento de novas habilidades que capaciten ao persoal das ONG para implicarse na negociación e na interacción coas leis, normas sociais e sistemas políticos locais.
5. O reforzar e repensar o traballo cos máis pobres de tal xeito que este enfoque de dereitos humanos renove a necesidade de focalizar a atención das ONG naquelas persoas máis excluídas, silenciadas ou invisibles.
6. A promoción da equidade, a non discriminación e a remoción dos atrancos que exclúen ou impiden aos máis marxinados demandar os seus de-

---

<sup>18</sup> Síntese dos seguintes documentos: IDS (Institute of Development Studies), ‘The Rise of Rights: Rights-based Approaches to International Development’, *IDS Policy Briefing*, Issue 17, May, Brighton, 2003; e mais ODI (Overseas Development Institute), ‘What Can We Do with a Rights-Based Approach to Development’, *ODI Briefing Paper*, nº 3, September, London, 1999.

reitos e liderar loitas locais pola xustiza social. De aí a necesidade de apoiar a incidencia e acción política das ONG do Sur.

7. A implicación activa das ONG na promoción da educación nos dereitos humanos, para que as persoas empobrecidas se recoñezan como suxeitos de dereitos e como actores políticos dotados de poder e voz.
8. A esixencia dunha maior rendición de contas, transparencia e apertura dos gobernos e das ONG cara á cidadanía e das ONG entre si. Neste senso débense aproveitar as canles de participación e acceso existentes, reclamar outros novos onde estes sexan insuficientes e facer un uso intensivo do dereito á información por parte da cidadanía.

Podemos concluír á vista destes diversos aspectos, que o elemento básico deste enfoque de dereitos humanos inclúe unha diagnose do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento que afirma que todo o sistema de cooperación está presidido por relacións asimétricas de poder que provocan unha desigualdade ao nivel do acceso aos recursos, ao espazo público e unha asimetría na distribución do poder. Ademais, o enfoque de dereitos humanos potencia a comprensión de que as persoas son cidadáns con dereitos onde a participación se integra como un dereito e non como un simple instrumento. Esta afirmación implica unha reviravolta na comprensión do desenvolvemento como un proceso político e non só técnico.<sup>19</sup> Porén, unha das actividades centrais das ONG debe consistir no desenvolvemento de actividades de incidencia co fin de inverter esta asimetría de poder e xerar relacións xustas en termos de dereitos humanos.

O obxecto do noso estudo, logo, dá por suposto a integración do enfoque de dereitos humanos nas operacións das ONG e céntrase no traballo de incidencia política destas, atendendo ás novas oportunidades que a globalización está a deitar para as mesmas. Por este motivo, queremos ofrecer unha serie de reflexións ás ONG galegas verbo do seu traballo de incidencia política a nivel global e de xeito particular no eido dos dereitos humanos.

En primeiro lugar, imos analizar algúns elementos salientables relativos aos dereitos humanos no contexto institucional da cooperación ao desenvolvemento en Galicia. En segundo lugar, imos sinalar a relevancia das ONG como actores globais no marco dun cambio de paradigma nas súas operacións. En terceiro lugar, imos achegar unha definición de globalización, describindo brevemente algunhas das súas manifestacións e procesos que abren novas oportunidades para as ONG. En cuarto lugar, destacamos as principais características da incidencia

<sup>19</sup> Vid. RODRÍGUEZ, I., e TEIJO, C., 2009, *op. cit.*, p. 9; IDS, *op. cit.*

política influída pola globalización. Por último, revisamos criticamente algúns dos fins, resultados, recursos e procesos desta nova faciana da incidencia política en termos de dereitos humanos.

## **2. O sistema galego de cooperación ao desenvolvemento e os dereitos humanos: do texto á acción**

A cooperación ao desenvolvemento constitúe unha política e un instrumento fundamental da acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia.<sup>20</sup> O característico desta acción exterior nos últimos anos ten sido o paso dunha concepción instrumental da mesma (intereses comerciais, proxección da imaxe exterior de Galicia, etc.) a unha acción exterior orientada por principios, tal e como se recolle na *Estratexia de Acción Exterior de Galicia* onde se vincula esta acción ás razóns éticas que xustifican, entre outras, a defensa dos valores ligados aos dereitos humanos. En coherencia, o contexto normativo e institucional da cooperación galega ao desenvolvemento ten afirmado a defensa e a promoción dos dereitos humanos, incluído o dereito ao desenvolvemento, como un dos seus principios e prioridades de traballo.<sup>21</sup>

Por outra banda, as referencias aos dereitos humanos enchoupan a totalidade do conxunto legal e instrumental do traballo das ONGD galegas. Neste senso, a *Lei 3/2003, do 19 de xuño, de cooperación para o desenvolvemento* establece entre os seus principios os seguintes: “a defensa e promoción de todos os dereitos humanos e das liberdades fundamentais” (Art.3.c) e “o recoñecemento do dereito dos pobos a decidiren respecto das súas estruturas políticas, así como da defensa e promoción da súa cultura, lingua e identidades propias e dos valores da convivencia pluricultural” (Art.3.e). Estes principios tradúcense nunha prioridade sectorial consistente en “o fortalecemento das estruturas democráticas e de participación dos pobos e das súas organizacións, así como o fomento do respecto e promoción de todos os dereitos humanos” (art. 8.1.b).<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vid. XUNTA DE GALICIA, *Libro branco da acción exterior de Galicia*, Santiago de Compostela, 2005 e mais XUNTA DE GALICIA, *Estratexia de acción exterior de Galicia*, Santiago de Compostela, 2007

<sup>21</sup> Para unha visión global do sistema galego de cooperación internacional ao desenvolvemento, vid. RÍOS, X. e TEIJO, C., (eds.), *Galicia Solidaria. O sistema galego de cooperación ao desenvolvemento*, Vigo, 2009.

<sup>22</sup> Vid. DOG 128, xoves 3 de xullo de 2003

Ao abeiro da Lei 3/2003, os instrumentos de planificación da cooperación ao desenvolvemento da Xunta de Galicia -o *I Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2006-2009* e o *II Plan Director 2010-2013*- inclúen na súa misión a promoción activa do dereito ao desenvolvemento integral humano e sostible. Asemade, nos seus principios afirman que “a xustificación última do proceso de desenvolvemento descansa na conquista efectiva dos dereitos para as persoas” o que operativamente se traduce nunha prioridade transversal centrada no respecto polos dereitos humanos.<sup>23</sup>

Dentro dos actores da cooperación galega definidos pola *Lei 3/2003, do 19 de xuño, de cooperación para o desenvolvemento*, as ONGD galegas ocupan un lugar central, tanto pola cantidade de recursos canalizados a través das mesmas como polo seu protagonismo á hora de desenvolver actividades de incidencia, sensibilización, educación para o desenvolvemento e mobilización social.

O traballo en conxunto das ONGD máis representativas do tecido galego atópase ben reflectido na creación no ano 1991 da Coordinadora Galega de ONGD (CGONGD) que, hoxe, agrupa a 48 ONGD e goza de lexitimidade por mor da súa ampla representatividade do sector das ONGD en Galicia e do recoñecemento público ao seu labor nos últimos anos dentro da cooperación galega ao desenvolvemento. O liderado da Coordinadora Galega de ONGD dentro do sector das ONGD ten resultado fundamental á hora de fortalecer ao sector galego de cooperación ao desenvolvemento e impulsar unha cooperación de calidade e transformadora.

O ano 2009 tense revelado fundamental para a CGONGD por mor da aprobación do seu *Plan Estratéxico 2006-2009* e do novo *Código de Conduta de ONG para o Desenvolvemento*.<sup>24</sup> No *Código de Conduta* refírese que as ONGD a través das súas accións promoven o respecto aos dereitos humanos entendidos como dereitos civís, políticos, económicos, sociais e culturais, incluíndo o dereito ao desenvolvemento (apdo. 1.2). Por outra banda, a visión do Plan Estratéxico recoñece que a Coordinadora Galega ten como horizonte a “erradicación da pobreza nun marco de desenvolvemento sostible e promoción dos Dereitos Humanos, que propugna a eliminación de calquera tipo de discriminación, ade-

---

<sup>23</sup> O I Plan Director pódese consultar en [www.cooperaciongalega.org](http://www.cooperaciongalega.org). No intre de redactar estas liñas, o II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento aínda está pendente de ser debatido e aprobado polo Parlamento de Galicia.

<sup>24</sup> Ambos os dous documentos pódense consultar en [www.galiciasolidaria.org](http://www.galiciasolidaria.org)



mais da promoción de igualdade entre mulleres e homes en todas as súas áreas de traballo”.

Malia estas referencias normativas e operativas, a CGONGD non ten implementado unha liña de traballo específica ou tematizada verbo dos dereitos humanos. Sen representar a opinión institucional da organización, este traballo pretende ofrecer pistas para a reflexión compartida verbo do traballo de promoción dos dereitos humanos desde a Coordinadora Galega no eido da incidencia política. Por outra banda, outra limitación e insuficiencia que detectamos no sistema galego de cooperación ao desenvolvemento vén sendo que os recursos sectoriais destinados á promoción dos dereitos humanos, unicamente representan, un 1,2% do total da axuda desembolsada pola Xunta de Galicia para accións de cooperación no exterior no período 2006-2009. O establecemento dun vencello entre esta baixa asignación de recursos e a limitada especialización das ONG galegas neste eido de traballo precisaría de maiores evidencias empíricas, pero pode servir de testemuño dunha fenda entre o recoñecido valor dos dereitos humanos a nivel discursivo e a efectiva promoción a nivel práctico.<sup>25</sup>

### **3. As ONG como actores globais: a incidencia política**

Nas últimas décadas, tanto as ONG do Norte coma do Sur teñen ocupado un lugar central no espazo público como “emprendedores políticos”, un protagonismo que cristaliza senlleiramente no eido da incidencia política.

A incidencia política desenvolvida polas ONG arela influír e cambiar de xeito innovador as políticas que afectan á redución da pobreza, o medio ambiente, a xustiza social, a paz, os dereitos humanos, etc. Porén, podemos afirmar que o horizonte das actividades de incidencia política é producir un cambio profundo, de carácter estrutural a través dun traballo orientado cara á política. Neste senso, a incidencia política representa unha das principais liñas de traballo no seo do

---

<sup>25</sup> Reclamamos unha maior evidencia empírica co fin de sermos xustos no noso xuízo. Neste senso, cómpre indicar que os incentivos para a promoción dos dereitos humanos polas ONGD galegas teñen sido baixos por mor de que as actividades financiadas polas convocatorias da Xunta de Galicia establecían serias limitacións ao investimento en recursos humanos. Deste xeito, sendo as accións vencelladas á defensa e promoción dos dereitos humanos intensivas en capital humano, podemos intuír os efectos negativos que os criterios das convocatorias de financiamento público tiveron nesta “prioridade” sectorial.

proceso de transnacionalización das ONG e dos movementos sociais.<sup>26</sup> A sociedade civil tense feito global, salientando diversos analistas o emerxer dun novo actor global –a sociedade civil global- que opera como un “terceiro superpoder”, un “terceiro sector global” ou unha renovada “masa crítica”. O elemento que sobrancea dentro da sociedade civil global, e que vai peneirar toda a nosa análise, vai ser que esta constitúe un medio irrenunciable para a radicalización da democracia e a redistribución do poder político.<sup>27</sup>

En canto que actividade política, o rol das ONG no eido da incidencia alíñase dentro dun movemento de cambio de paradigma desde o modelo do “desenvolvemento como prestación” (*development-as-delivery*) cara ao “desenvolvemento como influencia” (*development-as-leverage*). Deste xeito, é posible detectar dentro das ONG cambios organizativos que reflicten, ben a combinación do traballo de incidencia co traballo en terreo, ben a especialización no eido da incidencia, nunha transformación que pode sintetizarse no paso da axuda á influencia.<sup>28</sup> Ademais, este cambio aprovéitase das novas estratexias das ONG que aspiran a facerse globais e medrar de escala a través da incidencia.<sup>29</sup> Xa que logo, o principal obxectivo destas estratexias vencelladas á incidencia é acadar impacto a través da influencia, o traballo en rede, as reformas legais e políticas, ou a formación.<sup>30</sup>

Obviamente, os procesos de globalización e as súas manifestacións abranguen ás ONG. En efecto, as ONG deben facer fronte ao crecente conxunto de desafíos que a globalización está a espallar xalundes. En consecuencia, as ONG tentan achegar alternativas ao estado actual da globalización a través do traballo de incidencia, aproveitando as novas oportunidades e recursos á súa disposición, superando as limitacións e asumindo novas responsabilidades.

<sup>26</sup> LEWIS, D., *The Management of Non-Governmental Development Organizations*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxon, 2007; KIELY, R., “Global Civil Society and Spaces of Resistance”, en *Global Ethics and Civil Society*, (J. Eade e D. O’Byrne, eds.), Aldershot, 2005, pp. 138-153.

<sup>27</sup> ANHEIER, H., GLASIUS, M., e KALDOR, M., “Introducing Global Civil Society”, en *Global Civil Society 2001*, (H. Anheier; M. Glasius e M. Kaldor, eds.), Oxford, 2001, pp. 3-22.

<sup>28</sup> EDWARDS, M., e HULME, D., “Scaling up NGO impact on development: learning from experience”, en *Development, NGOs, and Civil Society*, Oxford, 2000, pp. 44-63; EDWARDS, M., HULME, D., e WALLACE, T., “NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage” en *Public Administration and Development*, nº 19, 1999, p. 10.

<sup>29</sup> LINDENBERG, M. e BRYANT, C., *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Bloomfield, 2001; EDWARDS, M. e HULME, D., “Scaling-up the Developmental Impact of NGOs: Concepts and Experiences”, en *Making a Difference. NGOs and Development in Changing World*, (M. Eduards e D. Hulme, eds.), London, 1993, pp. 13-27.

<sup>30</sup> EDWARDS, M. e HULME, D., 1993, *op.cit.*, p. 15.

Empregando o marco de análise creado por David LEWIS para o estudo das ONG, podemos caracterizar á globalización coma o *contexto* para o traballo de incidencia política das ONG, que afecta de xeito directo tanto á súa *organización* (recursos, lexitimidade e rendición de contas, etc.), ás súas actividades (asesoramento e consultoría, educación para o desenvolvemento, sensibilización, estudos, *lobby*, etc.) como ás súas relacións (traballo en rede, parcería, etc.).<sup>31</sup>

O noso obxectivo é amosar como o contexto da globalización produce unha transformación nos modelos de incidencia política das ONG, de tal xeito que inflúen de vez á sinalada confluencia das axendas internacionais do desenvolvemento e dos dereitos humanos. A referencia á globalización obriga a situar á incidencia política no seo do debate verbo da gobernanza global. Como xa dixemos, os procesos e manifestacións da globalización impulsan o impacto, eficacia, relevancia e influencia pública das ONG, a través do emprego de novos recursos, fluxos e fontes de influencia e mediante o establecemento de novas estruturas organizativas, obxectivos e temas nas súas axendas de traballo. Sen embargo, debemos de ser prudentes á hora de sobrevalorar estes efectos positivos, analizando criticamente o xeito en que as ONG se dedican á incidencia nestes tempos globalizados.

#### 4. A globalización: definición, procesos e manifestacións

A globalización pode ser caracterizada pola estreitamento das relacións sociais, políticas e económicas; a crecente interconectividade e multiplicidade e complexidade da vida social e comprensión do espazo e do tempo que crean un “espazo social compartido”.<sup>32</sup> A conxunción destes procesos produce importantes reconfiguracións da xeografía, da economía, da política e do coñecemento.<sup>33</sup> Sen embargo, malia a amplitude destas transformacións, as vellas formas de capital, estado-nación e da racionalidade moderna aínda están a desenvolver un papel fundamental na vida contemporánea.

Podemos afirmar que a globalización cualifícase e caracterízase polas súas manifestacións. Especialmente relevante para o noso tema son as novas tecnoloxías da información e da comunicación (TIC), o emerxer da sociedade civil global, a concepción do espazo como un lugar único, os eventos e símbolos glo-

<sup>31</sup> LEWIS, D., *op. cit.*

<sup>32</sup> HELD, D., e MCGREW, A., *Globalization /Anti-Globalization. Beyond the Great Divide*, 2ª ed., Cambridge, 2007, p.3.

<sup>33</sup> SCHOLTE, J.A., *Globalization. A critical introduction*, New York, 2005, p. 424.

bais, e mais as solidariedades transnacionais xunto cos proxectos de inspiración cosmopolita, por mor do seu impacto no enguedellamento das ONG no traballo de incidencia.<sup>34</sup>

En efecto, as ONG fan un uso intensivo das tecnoloxías da comunicación e dos medios de transporte caracterizados polo seu baixo custo e rapidez. Así mesmo, adoptan estruturas organizativas de carácter global, asumen a realización de actividades de regulación, colaboran na implementación efectiva de proxectos de gobernanza global e promoven sentimentos de solidariedade global.<sup>35</sup>

Atendendo ao eido da gobernanza global, esta pode ser descrita como o “sistema de carácter omniabarcador que regula os asuntos humanos sobre unha base mundial”.<sup>36</sup> Especificamente, a globalización ten profundas implicacións para a gobernanza, no seo dun proceso de repensar e reformar os estados (mais sen superar o anterior estado-nación), a difusión da regulación a un nivel global, o crecemento da sociedade civil global e o recoñecemento oficial da participación activa dos actores non estatais nas institucións globais.<sup>37</sup>

Dentro deste contexto, a incidencia política das ONG representa un novo impulso, porque as ONG afrontan a gobernanza dos problemas globais participando nas institucións máis senlleiras da gobernanza global. Neste senso, as tendencias actuais de democratización, descentralización e bo goberno e gobernanza facilitan este compromiso e participación.

Como consecuencia, as ONG deben actuar nun sistema de gobernanza global multinivel e complexo, caracterizado pola súa ampla interconectividade política e a intensa cooperación entre os estados e os actores non estatais, unha cooperación que crea vías multilaterais de colaboración co fin de resolver problemas globais e locais.<sup>38</sup> O gráfico 1, describe esta “densa rede de actividades”, actores, relacións, niveis de acción e graos de interacción incluídos neste “multilateralismo complexo”.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 74-75.

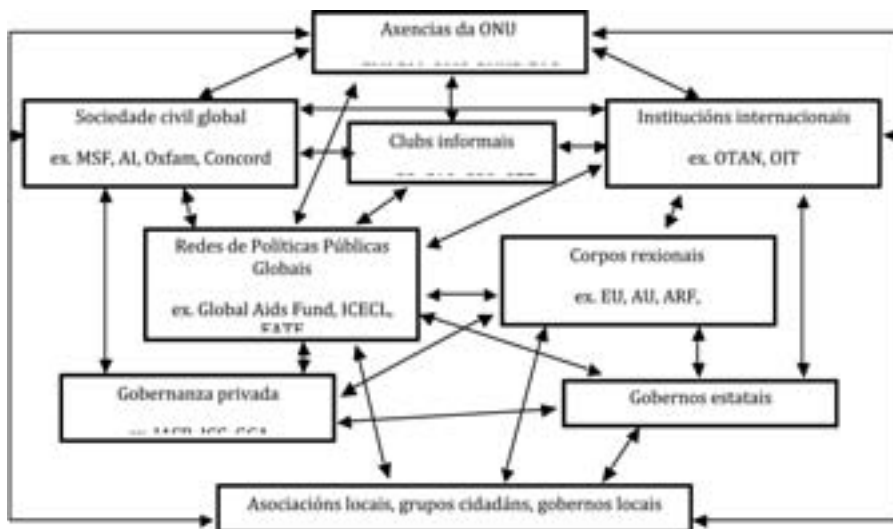
<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 219-221.

<sup>36</sup> O'BRIEN, R. “Paths to Reforming Global Governance”, en *Civilizing Globalization. A Survival Guide*, (R. Sandbrook, ed.), New York, 2003, p. 125.

<sup>37</sup> SCHOLTE, J.A., *op. cit.*, p. 222.

<sup>38</sup> HELD, D. e MCGREW, A., *op. cit.*, pp. 21-26.

<sup>39</sup> DELLA PORTA, D. e TARROW, S., “Transnational Processes and Social Activism: An Introduction”, *Transnational Protest and Global Activism*, (D. Della Porta y S. Tarrow, eds.), Lanham, 2005, p. 7.



[Gráfico 1: O complexo da gobernanza global: adaptado de McGrew<sup>40</sup> (2005:32)]

En resumo, os procesos de globalización e as súas manifestacións crean un novo contexto para a incidencia política das ONG. Neste contexto de gobernanza global, as ONG afrontan novas vagas de emerxencias complexas, novas formas de pobreza global, o devalar da capacidade dos gobernos estatais, a reforma das febles e desfasadas institucións globais, as novas presións respecto da rendición de contas e eficacia, a esixencia de capacidade para respostar a nivel global, e a xeración de novas identidades, marcos cognitivos e de novas fontes de lexitimidade e autoridade.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> McGREW, A., 'Globalization and Global Politics' in BAYLIS, J. e SMITH, S., (eds.), *The Globalization of World Politics*, 5<sup>th</sup> edn, Oxford, 2005, p. 32.

<sup>41</sup> Vid. LINDENBERG, M. e BRYANT, C., *op. cit.*, pp. 18-23.

## 5. Os efectos da globalización na incidencia política das ONG

Tras salientar brevemente algunhas das características da globalización, queremos subliñar as principais leccións extraídas de exemplos da incidencia política das ONG. Neste senso, empregamos o marco de análise empregado por JOSSELIN e WALLACE no seu estudo dos actores non estatais.<sup>42</sup>

En primeiro lugar, centrámonos nos efectos da dispoñibilidade de recursos respecto das accións de incidencia.<sup>43</sup> Consonte a estes exemplos, existe un amplo consenso verbo do feito de que para o seu labor de incidencia política, as ONGD contan con novos medios de acción e mobilización, que inclúen innovadoras e diversas variedades de políticas de protesta e influencia. As campañas globais (Xubileo 2000, Pobreza Cero), os movementos globais (ATTAC), as redes transnacionais de incidencia e as ONG internacionais (Amnistía Internacional, Oxfam) fan uso dunha intensiva cobertura mediática –incluíndo a incidencia protagonizada por famosos e persoeiros públicos- co fin de obter unha maior visibilidade das súas mensaxes e un maior impacto público. Neste senso, a súa eficacia e impacto require dunha estratexia de comunicación e relación cos medios co fin de que se converta nun ferramenta imprescindible no eido da incidencia.

Atendendo ás TIC, o seu uso impulsa a mobilización de grandes masas nun tempo récord, reunindo ás ONG e aos seus simpatizantes, socios, etc., para alén das fronteiras nacionais, tal e como se mostrou nas manifestacións de Seattle, Xénova, Edimburgo, etc., ou na celebración multitudinaria do Foro Social Mundial. As comunicacións rápidas e baratas, o sofisticado uso das TIC a través dunha combinación de páxinas web, foros, conferencias virtuais, correos electrónicos, listas de distribución con teléfonos móbiles, portátiles e conexións a internet, fortalecen as oportunidades de acadar “vitorias inspiradas polas TIC”.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> JOSSELIN, D., e WALLACE, W., “Non-state Actors in World Politics: a Framework”, en *Non-state Actors in World Politics*, (D. Josselin e W. Wallace, eds.) Hampshire, 2001, pp. 1-20.

<sup>43</sup> Vid. ALLEYNE, M.D., “The United Nations’ Celebrity Diplomacy”, en *SAIS Review*, vol. XXV, nº 1 (Winter-Spring 2005), 2005, pp. 175-185; HAJNAL, P., “Civil Society Encounters the G7/G8”, en *Civil Society in the Information Age*, ( P. Hajnal, ed.), Aldershot, 2002, pp. 215-242; HODKINSON, S., “Inside the Murky World of the UK’s Make Poverty History Campaign”, en *Red Pepper Magazine*, June 27, 2005; KOLB, F., “The Impact of Transnational Protest on Social Movement Organizations: Mass Media and the Making of ATTAC Germany”, en *Transnational Protest...*, *op.cit.*, pp. 95-120; MUNK, R., *Globalization and Contestation: the New Great Counter-movement*, Oxon, 2007; RYKERT, L., “New Tools –Same Values: Information and Communication Technology to Support Civil Society”, en *CIVICUS, Civil Society at the Millennium*, West Hartford, 1999, pp. 179-192.

<sup>44</sup> ULLRICH, H.K., “Expanding the Trade Debate: The Role of Information in WTO and Civil Society Interaction”, en *Civil Society...*, *op.cit.*, p.176.

En conclusión, as TIC, medios de comunicación e a configuración actual das formas da “política da protesta e da influencia” fortalecen a colaboración das ONG a nivel transnacional, propiciando un crecemento do diálogo mutuo e da interacción. Os seus beneficios son: a información compartida, a construción de relacións horizontais e de novas formas de colaboración, reducindo os custos e apoiando os procesos de traballo participativo.<sup>45</sup>

En segundo lugar, as ONG desenvolven novas fontes de influencia con fundamento na súa ampla base social e apoio cidadán, o prestixio e experiencia profesional, a autoridade moral e lexitimidade, e mais o acceso ás institucións internacionais e gobernos estatais.<sup>46</sup>

A base social e o apoio cidadán continúan a ser unha fonte central de influencia e lexitimidade que as ONG teñen á súa disposición. Este é o caso dos grupos católicos, os sindicatos ou os movementos islámicos. Por outra banda, o prestixio e experiencia profesional representa unha nova fonte de influencia por mor do xurdir de “think-tanks” e do alto nivel de investigación e capacidade acadada por algunhas ONG na súa área de intervención ou como resultado de campañas globais. Neste senso, actualmente, as ONG son recoñecidas publicamente como voceiras e representantes de éticas globais, que promoven diversas variedades de proxectos normativos e definen e difunden códigos morais no eido internacional.

Finalmente, o novo contexto de globalización, cos seus procesos de democratización, descentralización e boa gobernanza, abren ás ONG novas oportunidades de acceso aos organismos internacionais e aos gobernos estatais a través da institucionalización de mecanismos para a participación activa e/ou de consulta ás ONG. En efecto, as ONG son recoñecidas como actores senlleiros no proceso de reestruturación da gobernanza global, onde as propostas máis innovadoras inclúen un espazo diferenciado para as ONG.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> RYKERT, L., *op.cit.*

<sup>46</sup> Pódese ver a este respecto, a escolma de artigos das seguintes obras colectivas: JOSSELIN, D e WALLACE, W., (eds.), *Non-state Actors in World Politics*, Hampshire, 2001; EADE, J., e O'BYRNE, D., (eds.) *Global Ethics and Civil Society*, Aldershot, 2005; HAJNAL, P., (ed.), *Civil Society in the Information Age*, Aldershot, 2002.

<sup>47</sup> KUPER, A., “Reconstructing Global Governance: Eight Innovations”, en *Globalization Theory. Approaches and Controversies*, (D. Held e A. McGrew, eds.), Cambridge, 2007, pp. 225-239.

Sen embargo, esta expansión do diálogo e consulta non implica unha diminución da controversia e debate entre as ONG e os organismos internacionais.<sup>48</sup> De feito, as estratexias de incidencia das ONG relativas aos gobernos estatais e ás organizacións internacionais, abranguen desde a cooperación ao conflito, incluíndo a consulta, a colaboración e o risco de cooptación. En conclusión, as ONG están a colaborar tanto co fortalecemento da democracia como coa transformación dos espazos e mecanismos de debate e implementación de políticas locais e globais.

En terceiro lugar, a incidencia política das ONGD desprega toda unha serie difusa de obxectivos e tácticas xunto cun amplo repertorio de discursos e accións coa fin de acadar un maior impacto, influencia e cambios efectivos e reais. Actualmente, a incidencia das ONG inclúe obxectivos como as grandes empresas e corporacións.<sup>49</sup> Estas, ao igual que os estados e os gobernos, sofren un traballo intenso de *lobby* co obxectivo de implementar regulacións civís das corporacións ou ben son obxecto de campañas globais.<sup>50</sup>

Ademais, as ONG participan máis intensa e activamente en conferencias internacionais ou crean os seus propios foros, como o Foro Social Mundial, cumios alternativos ou Foros Sociais Locais.

En relación ás identidades de carácter transnacional ou non territorial, a incidencia das ONG debe tratar coas novas ou revitalizadas identidades (relixión, clase, xénero, raza, mocidade, orientación sexual).<sup>51</sup> Dentro deste panorama identitario, as ONG contribúen á produción dunha nova cidadanía global caracterizada por un renovado “cosmopolitismo con raíces”.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> MUNK, R., *op.cit.*

<sup>49</sup> *Vid.* ROWLANDS, I.H., “Transnational Corporations and Global Environmental Politics”, en *Non-state Actors...*, *op.cit.*, pp. 133-149; WALTER, A., “Unravelling the Faustian Bargain: Non-state Actors and the Multilateral Agreement on Investment”, en *ibid.*, pp. 150-168; ZADEK, S. “The future of Nongovernmental Organizations in a World of Civil Corporations”, en *New Roles and Relevance. Development NGOs and the Challenge of Change*, Bloomfield, (D. Lewis e T. Wallace, eds.), 2000, pp. 39-49.

<sup>50</sup> VAN ROY, A., *The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization and Protest*, New York, 2004.

<sup>51</sup> JOSSELIN, D. e WALLACE, W., *op. cit.*, SCHOLTE, J.A., *op. cit.* pp. 239-255.

<sup>52</sup> APPIAH, K.A., *Cosmopolitanism. Ethics in a World of Strangers*, New York, 2006; DOWER, N., e WILLIAMS, J. (eds.), *Global Citizenship. A Critical Reader*, Edinburg, 2002.



Así mesmo, en canto aos fluxos de influencia, a globalización afecta a estes fluxos entre ONG, especialmente, ás relacións cos socios do Sur.<sup>53</sup> As ONG deben atender ás cuestións da lexitimidade, rendición de contas e relacións de poder que se establecen entre os diferentes actores, tentando evitar reproducir as desigualdades e asimetrías que caracterizan ás relacións Norte-Sur. En efecto, as ONG do Sur están a actuar cada vez de xeito máis autónomo con respecto ás ONG do Norte. Ademais, algúns autores están a suxerir a nacemento dunha división do traballo entre as ONG, de tal xeito que as ONG do Norte estarían máis centradas na incidencia política, por mor da súa proximidade aos centros de poder e decisión, entreméntres que as ONG do Sur, ficarían no rol de implementadoras ou prestadoras de servizos.<sup>54</sup>

En cuarto lugar, a globalización espalla novos e vellos temas ao espazo público global, unhas temáticas que as ONG agrupan dentro da etiqueta da “xustiza social global” e que inclúe diferentes obxectivos: a creación do Tribunal Penal Internacional, a cancelación da débeda ou o comercio internacional de produtos agrícolas.<sup>55</sup> Algúns deste temas presentan unha longa historia e tradición na incidencia das ONG, mais cunha renovación na linguaxe e enfoque, como o enfoque de dereitos humanos aplicados tanto aos dereitos dos traballadores como ao acceso ás medicinas esenciais.<sup>56</sup> Desde outro punto de vista, as cuestións relativas ao medio ambiente, dereitos humanos, xénero, pobreza, comercio, responsabilidade social corporativa ou guerra e violencia, etc., poden ser reunidas ao abeiro das áreas de análise suxeridas por SCHOLTE de (in)seguridade, (des)igualdade e (non)democracia.<sup>57</sup>

53 CHAPMAN, J. “The importance of People on the Ground in International Campaigns”, en *New Roles and...*, *op.cit.*, pp. 141-151; JORDAN, L. e TUJIL, P.V., “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy”, en *The Earthscan Reader in NGO Management*, (M. Edwards e A. Fowler, eds.), London, 2002.

54 HUDSON, A., “Making the Connection: Legitimacy Claims, Legitimacy Chains and Northern NGOs’ International Advocacy”, en *New Roles and...*, *op.cit.*, pp. 89-98.

55 *Vid.* PACE, W.R. e PANGANIBAN, R., “The Power of Global Activist Networks: The Campaign for an International Criminal Court”, en *Civil Society in...*, *op.cit.*, pp. 109-126; COLEMAN, W.D., “Policy Networks, Non-state Actors and Internationalized Policy-making: a Case Study of Agricultural Trade”, en *Non-state Actors...*, *op.cit.*, pp. 92-112.

56 En relación aos dereitos dos traballadores, *vid.* JOSSELIN, D., “Back to the Front Line? Trade Unions in a Global Age”, en *Non-state Actors...*, *op.cit.*, pp. 168-186; LAMBERT, R.; WEBSTER, E., “Transnational Union Strategies for Civilizing Labor Standards”, en *Civilizing Globalization...*, *op.cit.*, pp. 221-235. Para o acceso ás medicinas esenciais, *vid.* ORBINSKI, J., “AIDS, Médecins Sans Frontières, and Access to Essential Medicines”, en *Civil Society in...*, *op.cit.*, pp. 127-137; ou POGGE, T., *op. cit.*, en especial o capítulo 9: “Pharmaceutical Innovation: Must We Exclude The Poor?”.

57 SCHOLTE, J.A., *op. cit.*

En quinto lugar, a globalización está a afectar o modelo de operacións das ONG, coas ONG obrigadas a implementar estruturas de goberno máis flexibles, aumentando o persoal especializado en incidencia política e asignando maiores recursos a esta área de actividade.<sup>58</sup> A crecente participación das ONG nas redes transnacionais de incidencia (*Transnational Advocacy Networks*) en troques de constituír unha excepción, representa a actual e futura tendencia de carácter organizativo para as ONG que traballan activamente en incidencia.<sup>59</sup>

En conclusión, a revolución tecnolóxica impulsa e conforma cada unha das características descritas máis arriba. As ONG que traballan en incidencia están a aumentar a súa participación nos procesos de toma de decisións e fixación da axenda global, na realización de campañas e actividades de sensibilización e mais no fortalecemento da gobernanza global. A revolución nas TIC produce, ademais, unha transformación organizativa co fornecemento de redes onde as ONG abandonan de vagar o traballo individual de incidencia. Neste panorama, a globalización, evidentemente, achega novos recursos e oportunidades para unha mellora da incidencia das ONG.

## 6. Os límites da incidencia política das ONG

Como vimos de analizar, a globalización está a influír o traballo de incidencia política das ONG abrindo toda unha serie de novas posibilidades e recursos. De todos os xeitos, debemos poñer estes efectos baixo sospeita co fin de acadar unha comprensión equilibrada e de carácter crítico.

En primeiro lugar, malia a súa actual popularidade e relevancia, a incidencia non constitúe unha novidade ou actividade radical. Existen sobranceiros precursores nos últimos dous séculos, como o movemento antiescravista, pacifista e feminista, que xa recorreron á linguaxe dos dereitos para xustificaren as súas demandas. De todos os xeitos, as súas conquistas representan un salto cualitativo

---

<sup>58</sup> Vid. LEBERT, J., “Information and Communication Technologies and Human Rights Advocacy: The case of Amnesty International”, en *Civil Society in...*, op.cit., pp. 19-36; KIELY, R., “Global Civil Society and Spaces of Resistance”, en *Global Ethics and...*, op.cit., pp. 138-153.

<sup>59</sup> KECK, M. e SIKKINK, K., *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N.Y., 1998.

na historia das loitas sociais e emancipatorias contra a inxustiza, a exclusión e a violencia a nivel local e global.<sup>60</sup>

Sen embargo, as novas características do traballo de incidencia, permítennos coidar a esta como un novo chanzo na evolución das ONGD, a xeito dun novo vieiro para medrar de escala e gañar influencia.

En segundo lugar, cómpre salientar a heteroxeneidade e complexidade das ONG que realizan actividades de incidencia. Estas teñen diferentes historias, contextos, culturas organizativas e, sobre todo, intereses políticos. Non todas as ONG están a traballar por unha alternativa á estrutura contemporánea do mundo globalizado. Por exemplo, consonte á clasificación baseada nas posicións que manteñen en relación á globalización, é posible distinguir entre ONG de carácter reformista, opositoras e siareiras.<sup>61</sup> Ademais, dentro da conflitiva política da globalización, as ONG participan na incidencia desde algún dos proxectos políticos descritos por HELD: neoliberais, liberais internacionalistas, reformistas institucionais, transformadores globais, proteccionistas/neoconservadores ou radicais.<sup>62</sup> De todos os xeitos, as ONG de carácter incivil ou reaccionarias tamén realizan actividades de incidencia, imitando a forma de organización e empregando os mesmos recursos que os representantes das ONG reformistas.

En terceiro lugar, esta pluralidade e diversidade tamén se reflicte na desigual e antagónica posición ante os dereitos humanos. Dentro do discurso político, os dereitos humanos teñen sido empregados coa idea de servir de base e fundamento para as loitas políticas e sociais, para a reivindicación de dereitos sociais e culturais ou para influír na asignación de recursos e nas prioridades da acción de goberno, etc. De todos os xeitos, as críticas aos dereitos humanos xorden desde diversas fronteiras: os dereitos humanos valorados como un deseño eurocéntrico,<sup>63</sup> como portadores de civilización occidental,<sup>64</sup> como un vehículo para a dominación masculina,<sup>65</sup> como unha historia local que se ten convertido nun deseño

<sup>60</sup> CHARNOVITZ, S., "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, (1996-1997), 1996, pp. 183-286; HALLIDAY, F., "The Romance of Non-state Actors", en *Non-state Actors...*, *op.cit.*, pp. 21-37.

<sup>61</sup> ANHEIER et al, *op. cit.* p. 7.

<sup>62</sup> HELD, D., *op. cit.* pp. 185-205.

<sup>63</sup> DUSSEL, E., *Ética de la Liberación en la Edad de la Globalización y la Exclusión*, Trotta, Madrid, 1998.

<sup>64</sup> GALTUNG, J., *Human Rights in Another Key*, Cambridge, 1994.

<sup>65</sup> FRASER, N., *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis, 1989.

global,<sup>66</sup> como unha forza universalizadora e globalizadora con raíz no individualismo que asoballa o local, o comunitario a xeito de instrumento colonial de dominación.<sup>67</sup>

Tal e como ten posto de manifesto ESCOBAR, o discurso do desenvolvemento tivo e ten por obxectivo o facer e refacer do “Terceiro Mundo” onde a soberanía e autonomía para a autoxestión do cambio social, político e económico éelles arrebatada aos pobos do Sur.<sup>68</sup> E non se trata tan só de cuestións de poder, tratase tamén de cuestións de voz, de capacidade para dicir o seu propio discurso por mor do desigual acceso aos recursos materiais e simbólicos. Neste senso, o risco actual consiste en dar continuidade ao labor de construción dun discurso tecnocrático e instrumental do desenvolvemento. Se nos anos 60, a trindade do discurso do desenvolvemento asociaba industrialización-urbanización-concentración,<sup>69</sup> o fracaso nos anos 90 das políticas de cooperación baseadas na imposición de programas de axuste estrutural coa súa trindade de desregulación-privatización-estado mínimo, ten levado a necesidade de abordar toda unha serie de reformas que se cualifican de “nova arquitectura da axuda” non exenta de defectos estruturais.<sup>70</sup> Sen a vontade dunha radical transformación da distribución do poder e recursos a nivel internacional, estaremos asistindo a un fenómeno de “tunning” do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento, consistente en reformar a carrocería sen modificar o chasis. Neste senso, conservaríase o seu carácter de “disciplina” -en termos foucaultianos cos seus saberes especializados, corpos dóciles...- onde a pobreza e o “subdesenvolvemento” son coidados como un problema técnico que pode ser resolto tecnicamente sen abordar as cuestións políticas.

En cuarto lugar, a nova axenda da pobreza tense construído encol dunha usurpación ou cooptación do discurso das organizacións da sociedade civil por parte das organizacións multilaterais e axencias de desenvolvemento. Deste xeito, verbas como empoderamento, participación, desenvolvemento humano, etc., acadan un lugar privilexiado no seu discurso e narrativas. De todos os xeitos, como

<sup>66</sup> MIGNOLO, W., *Local Stories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking*, Princeton, N.J., 2000.

<sup>67</sup> ESTEVA, G., e PRAKASH, M.S., “From Global Thinking to Local Thinking”, en *The Post-Development Reader*, (M. Rahnema, e V. Bawtree, eds.), London, 1996, pp. 277-289.

<sup>68</sup> ESCOBAR, A., *op.cit.*

<sup>69</sup> VÁZQUEZ BARQUERO, A., *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, 1999.

<sup>70</sup> WORLD BANK, *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, Washington, 2008.

ben sinalan HOWELL e PEARCE, a tradición de discurso ou imaxinario no cal se encaixan estes repertorios tradúcense en radicais diferenzas nas prácticas e actividades de desenvolvemento<sup>71</sup>.

Xa que logo, á hora de estudar o discurso dos dereitos humanos en cooperación, cómpre “mapear” os diferentes discursos dentro de diferentes tradicións narrativas. DEAN presenta un esquema que revela algúns dos núcleos dominadores do actual discurso dos dereitos. Este mapa para localizar discursos e identificar prácticas ten a virtude de permitir estudar a cuestión dos dereitos atendendo aos múltiples lugares de enunciación, facilitando o mapeo non só do discurso illado e puntual, senón das construcións imaxinarias que fundamentan e orientan os discursos.<sup>72</sup>

En quinto lugar, o novo imaxinario das relacións entre ONG e dereitos humanos pódese sintetizar como unha defensa dunha “globalización desde abaixo”, onde dentro dos caracteres dunha 5ª xeración de ONG, os dereitos humanos situaríanse na cerna mesma das diversas propostas de “democracia cosmopolita” que son asumidas, promovidas e defendidas por unha sociedade civil de carácter global.<sup>73</sup>

Unha manifestación deste compromiso das ONG cos dereitos humanos, ten sido a realización de actividades de incidencia, denuncia pública e sensibilización no Norte, pero tamén a súa contribución activa á promoción e defensa dos dereitos humanos no Sur. De feito, os enormes esforzos realizados desde os organismos internacionais e multilaterais para a promoción e fortalecemento da sociedade civil, requiriron a activa colaboración das ONG. Encirradas pola necesidade de xerar capital social, de empoderar ás nacentes sociedades civís do finado bloque soviético, etc., estes organismos internacionais realizaron un esforzo económico sen precedentes para constituír ás novas sociedades democráticas “desde abaixo”, mais aliñando estes esforzos co paradigma do “estado mínimo” e das políticas de axuste estrutural. Deste xeito, unha avaliación crítica do esforzo de promoción da democracia no exterior revela resultados dramáticos:

<sup>71</sup> HOWELL, J., e PEARCE, J, *Civil Society and Development: a Critical Exploration*, London, 2001

<sup>72</sup> DEAN, H., *Welfare Rights and Social Policy*, Harlow, 2002.

<sup>73</sup> Vid. FALK, R., *Predatory globalization. A critique*, Cambridge, 1999; FALK, R., “Globalization-from-Below”, en *Civilizing Globalization...*, *op.cit.*, pp. 191-205; SENILLOSA, I., “A New Age of Social Movements: a Fifth Generation of Non-governmental Organizations in the Making”, en *Development in Practice*, 8:1, 1998, pp. 40-53; HELD, D., e ARCHIBUGI, D., *Cosmopolitan Democracy: an Agenda for a New Global Order*, Cambridge, 1995; KALDOR, M., *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge, 2003.

estas políticas impuxeron a creación forzada de sociedades civís e provocaron un debilitamento dos nacentes estados democráticos así como unha concepción e valoración dos dereitos humanos como imposición exterior que debían ser asumidos cerimonial e retoricamente polos gobernos e aparatos do Estado como condición para continuar recibindo os fondos de desenvolvemento.<sup>74</sup>

En sexto lugar, en relación ao impacto das TIC no traballo de incidencia, estas tamén presentan un lado escuro. Malia o seu estendido efecto, as TIC implican riscos e problemas para as ONG de manipulación, confusións, malos entendidos e falta de información. Ademais, presentan desafíos para a cultura organizativa debido á presión sobre os recursos humanos por mor do tempo preciso para reunir, clasificar e analizar a información.<sup>75</sup> Ademais, as TIC poden conducir a un esborrallamento da tradicional participación e actividade política de raíz republicana e carácter deliberativo e, porén, a un declinar da interacción cara a cara<sup>76</sup>.

Ademais, o intensivo uso das TIC reflicte tamén as desigualdades entre o Norte e o Sur en termos de acceso a eses medios. A “fenda dixital” causa problemas de acceso e uso das TIC ás ONG do Sur.<sup>77</sup> Así, é preciso remover eses atrancos co fin de aumentar as oportunidades para as ONG do Sur, coidando o seu uso como unha ferramenta indispensable para a incidencia.

En sétimo lugar, atendendo ás políticas do espazo e á tensión entre o local e o global como espazo de loita e acción no eido da incidencia, debemos advertir contra o “fetichismo espacial” que corre o risco de prestar atención tan só a unha cara do traballo de incidencia con exclusión dos procesos a nivel nacional ou local, por exemplo.<sup>78</sup> Neste senso, é posible detectar un “continuo significado

<sup>74</sup> Vid. CAROTHERS, T., *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Washington, 2004; ISKHANIAN, A., “Democracy Promotion and Civil Society”, en *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*, (H. Anheier; M. Glasius, e M. Kaldor, eds.) London, pp. 58-85.

<sup>75</sup> LEBERT, J., *op.cit.*; ULLRICH, H.K., “Expanding the Trade Debate: The Role of Information in WTO and Civil Society Interaction” en *Civil Society in...*, *op.cit.*, pp. 175-197.

<sup>76</sup> KIELY, R., *op.cit.*, p. 145.

<sup>77</sup> Vid. PNUD, *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*, Oxford University Press, Oxford, 2001; DILEVKO, J. “The Working Life of Southern NGOs: Juggling the Promise of Information and Communications Technologies and the Perils of Relationships with International NGOs”, en *Civil Society in...*, *op.cit.*, pp. 67-94.

<sup>78</sup> Vid. MASSEY, D., “The Geography of Power”, en *After Seattle. Globalisation and its discontents*, (B. Gunnell e D. Timms, eds.), London, 2000, pp. 19-24; EDWARDS, M.; HULME, D.; e WALLACE, T., “Increasing Leverage for Development: Challenges for NGOs in a Global Future”, en *New Roles and Relevance...*, *op.cit.*, pp. 1-14.

do nacional nos movementos orientados cara ao global”.<sup>79</sup> Así, resulta necesario e imprescindible que a incidencia afronte os problemas globais sen renunciar ás súas raíces no local.<sup>80</sup>

En oitavo lugar, a incidencia globalizada das ONG contén un risco real de despolitización. A profesionalización e capacidade requirida pola incidencia por mor da súa complexidade e do carácter multinivel da gobernanza global e local pode producir unha tendencia cara a unha perspectiva meramente xestora ou burocrática da incidencia. As ONG e a sociedade civil comparten o mesmo risco de seren transformadas nun instrumento técnico en troques de chegar a ser unha forza social de cambio, é dicir, de ser “manufacturadas” polas organizacións internacionais, gobernos e corporacións.<sup>81</sup> Agora ben, a experiencia mostra que a institucionalización e profesionalización non implica necesariamente colaboración co goberno ou as corporacións, ou mesmo desradicalización.<sup>82</sup>

En noveno lugar, debemos deternos nun aspecto central no eido das políticas e prácticas de cooperación ao desenvolvemento: a condicionalidade da axuda e os dereitos humanos. A nova “axenda social do desenvolvemento” ou “nova axenda da pobreza” está a construír o seu discurso sobre a base da asociación dunha nova trindade: democracia, bo goberno e respecto polos dereitos humanos. Estes lugares discursivos poden permitir explicar a relación entre condicionalidade da axuda e os dereitos humanos. Nun recente artigo, PRADO LALLANDE realiza un balance das sancións na cooperación ao desenvolvemento vencelladas á promoción dos dereitos humanos, revelando que estas non representan unha ferramenta eficaz para a promoción dos dereitos humanos, senón que a inhibe.<sup>83</sup> Entre os defectos sinalados, detecta a imprecisión sobre a concepción e orientación dos dereitos humanos; a ausencia de criterios definidos respecto ao nivel de dereitos esixido e a discrecionalidade no seu arbitrio; a propensión dos doadores a sancionar aos países máis pobres; a falta de coordinación entre os doadores no eido das sancións e, finalmente, as sancións como forzas inhibitoras tanto dos

<sup>79</sup> PURDUE, D., “Conclusion. Civil Society, Governance, Social Movements and Social Capital”, en *Civil Societies and Social Movements*, (D. Purdue, ed.), Oxon, 2007, pp. 220-227.

<sup>80</sup> ROOTES, C., “A Limited Transnationalization? The British Environmental Movement”, en *Transnational Protest...*, op.cit., p. 37.

<sup>81</sup> HOWELL, J., e PEARCE, J., “Civil Society: Technical Instrument or Social Force for Change”, en *New Roles and Relevance...*, op. cit., pp. 75-87.

<sup>82</sup> ROOTES, C., op.cit., p. 35.

<sup>83</sup> PRADO, J.P., “Condicionalidad de la ayuda y derechos humanos: un balance de las sanciones en cooperación para el desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 23, invierno 2009, pp. 85-98.

dereitos humanos dos máis vulnerables como da súa apropiación polos gobernos afectados. Xa que logo, esta liña de análise subliña o uso e abuso dos dereitos humanos, do discurso da liberdade, do dobre raseiro na súa medida e da arbitrariedade na súa esixencia, aspectos que tamén teñen sido exemplarmente denunciados por CHOMSKY en relación á política exterior.<sup>84</sup>

En décimo lugar, unha cuestión central na incidencia concibida como o “falar en nome doutros” vén sendo a cuestión da representación.<sup>85</sup> A representación fai nacer problemas verbo da lexitimidade e rendición de contas que afecta á credibilidade e representatividade das persoas pobres e excluídas. O principal compromiso das ONG, especialmente as do Norte, debe de ser o esforzarse na maior medida das súas posibilidades por evitar a “subalternización” e a “colonización da experiencia”.<sup>86</sup> Estes fenómenos acontecen cando as relacións de poder entre as ONG e entre as ONG e a cidadanía son ignoradas. A “responsabilidade política” suxerida por JORDAN e VAN TUJIL, coas súas seis áreas de acción; e as “cadeas de lexitimidade” de HUDSON son propostas razoables e asumibles co fin de superar esta problemática, facilitando a construción de redes e solidariedades globais de carácter xenuíno e non xerárquico, que permitan incrementar a eficacia da incidencia e mellorar a mutua rendición de contas e transparencia.<sup>87</sup>

Neste senso, un risco do traballo en defensa e promoción dos dereitos humanos desde o eido da incidencia consiste en perpetuar as relacións de poder e dominación sobre as vítimas de tal xeito que se detecta un falseamento da experiencia real das vítimas das violacións de dereitos humanos o que conleva unha supresión da súa independencia, competencia e solidariedade.<sup>88</sup> O principal problema acontece no eido da lexitimidade das ONG internacionais e mais na súa capacidade para representar ás vítimas, afectada pola distancia e a falta de conexión entre a situación real e a dinámica das ONG internacionais. Seguindo a BUKOVSKÁ, existen tres metodoloxías que son cuestionadas: a presentación de informes, as actividades de defensa e promoción, e mais o litixio. Os informes son rexeitados polo xeito en que presentan ás vítimas, unha presentación que perpetúa a vitimización e reforza estereotipos e prexuízos, estando ao servizo das ONG que presentan os informes. Co fin de conmoover, preséntase á vítima

<sup>84</sup> CHOMSKY, N., *La quinta libertad*, Barcelona, 1999.

<sup>85</sup> KIELY, R., *op.cit.*, p. 146.

<sup>86</sup> MIGNOLO, W., *op.cit.*

<sup>87</sup> Vid. JORDAN, L., e TUJIL, P.V., *op.cit.*; HUDSON, A., *op.cit.*

<sup>88</sup> BUKOVSKÁ, B, “Perpetrando el bien: las consecuencias no deseadas en la defensa de los derechos humanos”, *Sur: Revista Internacional de derechos humanos*, Año 5, número 9, diciembre de 2008, p. 7-21.



impotente, indefensa, nun papel de suxeito pasivo contrario ao recoñecemento do seu rol como suxeito. Ademais, tamén se critica o xeito en que se recolle a información: o carácter alienígena e estraño do entrevistador, a pouca fiabilidade das fontes, a necesidade de recorrer a historias dramáticas así como as distorsións na transmisión da información por mor das expectativas e intereses creados, etc. Por último, é criticable a imposición de determinadas interpretacións que suprimen as voces das vítimas, monopolizan a enunciación e distorsionan a realidade. Ao final, as vítimas son instrumentalizadas e fican na impotencia de seren escoitadas mais non axudadas, reducidas a obxectos pasivos. En relación aos litixios, o interese, desexo ou opinión da vítima é sacrificada e silenciada en aras do obxectivo da ONG o que resulta na instrumentalización das situacións que a propia ONG denuncia. Xa que logo, pódese falar dunha “industria dos dereitos humanos” con burocracias especializadas, privilexiadas, tecnocráticas que instrumentalizan, colonizan e refugan da participación das vítimas. Deste xeito fálase dun “mercado global dos dereitos humanos que entende sobre as situacións graves dos grupos de individuos oprimidos só como unha mercadoría”.<sup>89</sup> A alternativa situaríase nun traballo horizontal, de abaixo-arriba, non xerárquico e desde a dimensión de asociación (*partnership*) e cooperación en troques de representación.

Por último, debemos prestar atención ao impacto da incidencia. Algúns críticos dubidan verbo do impacto das actividades de incidencia. Algúns dos éxitos con maior sona na opinión pública poden ter sido o resultado dos intereses creados tanto dos gobernos como das corporacións, de tal xeito, que estes facilitan o triunfo das teses das ONG e da sociedade civil co fin de verse beneficiadas por unha campaña de lavado de imaxe que non pon en risco o seu *status quo*.<sup>90</sup> Neste senso, podemos agardar en ocasións o éxito nun eido particular (prohibición das minas antipersoa) pero o fracaso na estrutura global (comercio de armas). Finalmente, semella que a incidencia depende da vontade dos políticos e corporacións, que reteñen todo o poder e poden chegar a cooptar a incidencia das ONG. Un problema relacionado con este consiste na necesidade de termar na medida dos resultados das accións de incidencia e establecer con claridade a urxencia de abordar as cuestións de seguimento e monitoreo do progreso dos resultados.<sup>91</sup> A

---

<sup>89</sup> *Id.*, p. 16.

<sup>90</sup> ANDERSON, K., “The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society”, en *European Journal of International Law*, vo.l 11, nº 1, 2000, pp. 91-120.

<sup>91</sup> FRERES, C.L., “Striving for Influence in a Complex Environment: NGO Advocacy in the European Union”, en *New Roles and Relevance...*, *op.cit.*, pp. 131-138.

preguiza, incapacidade ou desinterese das ONG por realizar estas accións, sempre benefician aos detentadores do poder político e económico.

## 7. Conclusión

A conciliación da axenda internacional dos dereitos humanos coa nova axenda do desenvolvemento tense plasmado de xeito senlleiro no traballo de incidencia política das ONG. Un elemento básico de consenso na análise do novo marco dos dereitos humanos e o traballo das ONG consiste en que os movementos sociais e populares están a empregar os dereitos humanos como base para as súas demandas de xustiza social. De todos os xeitos, con este artigo, quixemos mostrar como o enfoque dos dereitos humanos desafia ás ONG por canto implica unha revisión profunda da súa lexitimidade, estruturas, relacións e accións en relación ao poder e á rendición de contas.

A incidencia representa unha novidade e unha singularidade no eido da política xa que está baseada en formas alternativas de organización das redes globais de solidariedade no proceso de consolidación dunha sociedade civil global. A incidencia ten implicacións políticas, abrindo novos espazos de resistencia onde as ONG desempeñan un papel relevante como actores non estatais no eido internacional, contribuindo activamente á implantación dunha nova axenda global que combina desenvolvemento e dereitos humanos.

Deste xeito, a incidencia representa un dos camiños nos cales as ONG traballan cara a unha globalización de rostro humano, promovendo a seguridade, a equidade social e a democracia. Isto realízano non só afrontando os desafíos deitados pola globalización, senón tamén aproveitando as posibilidades ofrecidas polos progresos tecnolóxicos e organizativos, a maior conciencia dos problemas globais, o maior sentimento de solidariedade entre as persoas e pobos, os maiores niveis de mobilización popular nos temas relativos á globalización e a crecente receptividade entre as elites verbo da reforma das políticas vencelladas á globalización.

Por último, a incidencia no novo contexto da ampla comunidade política promovida pola globalización pode tomar vantaxe da transformación do poder estatal e das súas funcións e roles e do reforzo da politización das ONG co crecemento dos espazos institucionalizados para a súa participación na toma de decisións e na actividade regulatoria a nivel transnacional. A participación das

ONG como actores centrais das redes de mobilización política evidencia a expansión da súa capacidade para a actividade política, especialmente nos eidos de regulación e control. Xa que logo, as ONG teñen a oportunidade de chegar a ser actores senlleiros no encarreiramento da política e da economía, actuando como activos freos e contrapesos do sistema político e económico global.

Sen embargo, non podemos esquecer a sospeita espallada por HARDT e NEGRI verbo da “fascinación das ONG” e a súa identificación das ONG transnacionais como unha parte constitutiva do *Imperio*, servindo ao proxecto neoliberal do capital.<sup>92</sup> Porén, , debemos ser prudentes e coidadosos á hora de celebrar o impacto positivo da globalización na incidencia política, debido á “perda da inocencia” relativa ás ONG.<sup>93</sup> Esta sospeita apunta á necesidade de analizar se non estaremos en presenza dunha “domesticación das ONG” por parte das organizacións internacionais, gobernos e corporacións transnacionais, un proceso empurrado por mor da progresiva e crecente “oenequización do espazo público”.<sup>94</sup> Pero, precisamente, nesa combinación dialéctica de esperanza e frustración, de radicalidade e conformismo, de berros e silencios radica o valor do papel das ONG na tarefa inacabada de crear un “outro mundo posible”.

<sup>92</sup> HARDT, M.; NEGRI, A., *Empire*, Harvard, 2000.

<sup>93</sup> HALLIDAY, F., “Global Governance: Prospects and Problems”, en *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, (D. Held; A. McGrew, eds.) Cambridge, 2000, p. 438.

<sup>94</sup> KALDOR, M., *op.cit.* pp. 86-108.