WRI

DESARROLLO

DESAFIOS AMBIENTALES EN AMERICA LATINA:

Hacia el fortalecimiento institucional

Aaron Zazueta
Center for International Development and Environment

A partir de 1970 se ha hecho cada vez más evidente que existe una clara relación entre la degradación ambiental, el deterioro de la calidad de la vida y los sistemas políticos antidemocráticos. En América Latina esta evidencia, combinada con una tendencia más reciente hacia la democratización, ha conducido a grupos muy diferentes, con agendas igualmente distintas, a emprender la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo. El paradigma emergente relaciona el manejo ambiental con el bienestar humano y los procesos democráticos.

Debido en lo fundamental a la presión de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los grupos de base, a partir de los años ochenta los gobiernos de América Latina comenzaron a prestarle más atención a los asuntos ambientales y a la democratización (Ver recuadro No.1). Los esfuerzos de estas organizaciones contaron con el apoyo de instituciones de cooperación de los países del Norte empeñadas en reformar la asistencia para el desarrollo y las prácticas crediticias de las entidades financieras multilaterales.

Como resultado de lo anterior, el uso sostenible de los recursos naturales se ha convertido en un asunto de primer orden en la agenda del desarrollo, y las consideraciones de caracter ambiental hoy forman parte de los procesos nacionales de planificación. Entre 1987 y 1992, ciento treinta y cinco países en todo el mundo hicieron público uno o más informes sobre el estado del medio ambiente dentro de sus fronteras.[1] Naciones como México, Colombia y Chile cuentan en la actualidad con nuevas leyes que obligan a sus gobiernos a establecer comités de planificación ambiental con amplia representación social en los niveles provinciales o locales. Igualmente, México, Colombia y Argentina han creado o están considerando establecer oficinas en los niveles más altos del gobierno para que investiguen y procesen las denuncias de la población civil sobre el medio ambiente.[2] Estos mecanismos representan una nueva oportunidad para que las ONG y los grupos de base jueguen un papel cada vez más importante en el diseño e implementación de políticas.

En muchos países de América Latina, las ONG y los grupos de base ya están trabajando a fondo en actividades ambientales dirigidas a aliviar la pobreza. En Honduras, El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, las ONG y los grupos de base le prestan asistencia técnica sobre prácticas agrícolas sostenibles a cerca del 15% de los agricultores de la región, sobrepasando así el alcance de los servicios estatales en este ramo.[3] A medida que se desmantelan los servicios de extensión agrícola del Estado, los gobiernos le están solicitando a las ONG y a los grupos de base que ayuden a llenar este vacío; este ha sido el caso de Chile, Bolivia y México.[4] En el terreno de la conservación, la mayoría de los gobiernos de la región ha reconocido que le es imposible realizar un buen manejo de sus áreas protegidas, y en consecuencia ha comenzado a compartir esta responsabilidad con las ONG.

Indudablemente, las ONG y las organizaciones de base han creado nuevas oportunidades de diálogo político con el gobierno, al tiempo que contribuyen a la búsqueda de alternativas de desarrollo no sólo más igualitarias sino también más saludables desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, estas organizaciones también se han percatado de la necesidad de fortalecer sus capacidades organizacionales. En este sentido, perciben el fortalecimiento institucional como una condición para mejorar sus esfuerzos por lograr una mayor apertura del proceso de toma de decisiones, lo que eventualmente conducirá a crear una sociedad más democrática e igualitaria.

Este documento tiene dos propósitos. Por un lado trata de identificar los principales obstáculos organizacionales que enfrentan las ONG y grupos de base, y por el otro ofrecer un conjunto de recomendaciones sobre cómo fortalecer sus capacidades institucionales para influenciar mejor el diseño y la implementación de políticas.

Un reporte del Centro Internacional de Desarrollo y Medio Ambiente del Instituto de los Recursos Mundiales
1709 New York Avenue, NW Washington, DC 20006 202/638-6300

LOS DESAFIOS

En el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las ONG y grupos de base en América Latina surgen tres desafíos principales:

1) definir sus roles y desarrollar las aptitudes correspon dientes que les permitan contribuir de manera efectiva a resolver los problemas cada vez más complejos que se les está pidiendo abordar;
2) lograr la seguridad financiera que les permita concentrar su atención en la planeación estratégica y en la implementación de proyectos, y
3) aunar fuerzas para abrir espacios políticos y confrontar problemas comunes con todos aquéllos comprometidos con el desarrollo sostenible.

DEFINICION DE ROLES Y APTITUDES CORRESPONDIENTES

La literatura actual sobre temas de desarrollo y medio ambiente, así como varias experiencias en los países en vías de desarrollo, sugieren que las ONG y las organizaciones de base locales están en mejores condiciones para llegarle a los pobres que las agencias internacionales, las ONG del Norte, y aun sus propios gobiernos. Las ONG tienen presencia permanente en el lugar de los proyectos, cuentan con un equipo de trabajo comprometido, tienden a ser más flexibles, tienen una mejor relación con las comunidades locales, y conducen operaciones relativamente pequeñas.[5]

Sin embargo, los mismos observadores que destacan estos aspectos positivos también señalan que esas organizaciones adolecen de una serie de debilidades. Si bien las ONG generalmente adoptan un enfoque holístico que las conduce a realizar actividades muy diversas, ésto de alguna manera les impide desarrollar destrezas técnicas sólidas en un área determinada.[6] Igualmente, las ONG normalmente se presentan como altamente participativas, cuando en realidad abordan la planificación y la implementación con un enfoque "de arriba hacia abajo", si bien más comprometido con el bienestar de las bases que el adoptado por los gobiernos. Mientras que argumentan que son más efectivas que el gobierno para llegarle a los pobres, las ONG no se han mostrado igualmente dispuestas a evaluar qué tan efectivas son en realidad.[7]

A pesar de estas debilidades, durante los años setenta y a principios de los ochentas, las ONG lograron presentarse como las voceras legítimas de las comunidades de base. Asimismo, el fracaso aparente del Estado en su intento por prestarle una variedad de servicios a los pobres contribuyó a destacar las "ventajas comparativas " de las ONG. Esto les reportó una gran cantidad de atención por parte de las agencias internacionales de asistencia. En consecuencia, la ayuda financiera asignada por los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) a las ONG aumentó de US$ 1.400 millones en 1975 a US$4.000 millones en 1985.[8]

Recuadro 1: Los actores y sus guiones

Las *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)* comprenden una serie de instituciones de servicio muy variadas que se dedican al diseño y ejecución de proyectos ambientales y de desarrollo. Fecuentemente toman parte en diálogos con el gobierno con el fin de influenciar las políticas oficiales que tienen que ver con las poblaciones a quienes sirven. Las ONG son entidades de caracter privado, sin fines de lucro que operan dentro de un marco legal y están conformadas y dirigidas por profesionales, para-profesionales, y/o voluntarios. Están financiadas por instituciones de cooperación para el desarrollo de los países del Norte, instituciones multilaterales, agencias bilaterales, gobiernos, e instituciones filantrópicas locales*.

Las *organizaciones de base* son aquellas conformadas por las poblaciones marginadas de las áreas urbanas o rurales con el fin de producir beneficios específicos para sus miembros. Por lo general recurren a la autogestión como forma de atender los problemas de sus comunidades. Algunas organizaciones de base como las cooperativas de mercadeo y/o crédito y los sindicatos de agricultores operan dentro de un marco legal; otras como los grupos de barrio o comités veredales son informales y no tienen personería jurídica. A diferencia de las ONG, las posiciones más altas en estas organizaciones están ocupadas por líderes electos por la membresía y es a ella a quien le deben responder. Las organizaciones de base se sustentan fundamentalmente con sus propias contribuciones ya sean monetarias o en especie, y con las cuotas de sus miembros. Según su tamaño y cobertura, es probable que contraten algunos profesionales, quienes de todas maneras le deben responder a los líderes.

* Las *Organizaciones No Gubernamentales del Gobierno* (GUNGO) han surgido paralelamente pero separadas de las ONG. El creciente interés y apoyo internacionales hacia las ONG ha conducido a los gobiernos a crear las GUNGO, primero con el fin de beneficiarse de los recursos financieros que se han venido canalizando a través de las primeras, y segundo para asegurarse de que el sector independiente no se vea completamente libre de su influencia. Muchas veces, políticos de alto rango establecen GUNGO como fuentes de trabajo post-jubilación, o como opciones profesionales una vez se hayan retirado del sector público. Algunas firmas consultoras privadas se han promocionado como ONG para promover sus intereses económicos y/o políticos, y para reducir sus cargas impositivas.

Sin embargo, en la medida en que las comunidades de base han venido fortaleciendo sus propias organizaciones, los donantes se están volcando hacia ellas para que lleven a cabo las actividades que anteriormente realizaban las ONG. En consecuencia, algunas ONG tienen que competir ahora con aquéllos grupos a quienes pretendían servir. Otras ONG, sin embargo, están tomando la visibilidad que han ganado las organizaciones de base como una oportunidad para fomentar aún más la autogestión, y por lo tanto están buscando solidificar su colaboración con ellas.

A medida que las ONG superan sus funciones asistenciales y de servicio van descubriendo que requerirán desarrollar una serie de destrezas nuevas si es que desean seguir cumpliendo un papel importante en el desarrollo de las comunidades de base. En esta nueva "división del trabajo", se espera que las ONG contribuyan al desarrollo de aquellas comunidades promoviendo estrategias propias para abordar problemas complejos, prestándoles asistencia técnica) y creándo con ellas sistemas efectivos de manejo y administración. Más importante aún es que las ONG y los grupos de base aprendan a transitar caminos desconocidos, guiándose por sus propias experiencias y las de otros.

Adquirir conocimientos de planificación, gerencia y administración

Con frecuencia las ONG y las organizaciones de base se han visto en la necesidad de mejorar su planificación. Esto incluye definir más claramente su misión, discriminar entre las diferentes oportunidades, e identificar aquellas actividades donde sus escasos recursos puedan contribuir en forma duradera a enfrentar los retos ambientales y de desarrollo que se les presentan.

Las ONG en los países desarrollados se muestran cada vez más adeptas a utilizar métodos de planificación estratégica para guiar sus actividades y organizarse con el fin de enfrentar un contexto cada vez más incierto y en permanente transformación.[9]

Organizaciones tales como Worldwide Fund for Nature (WWF), The Nature Conservancy (TNC) y el Institute for Cultural Affairs (ICA) han desarrollado manuales y organizado talleres para ayudar a las ONG de los países en desarrollo a lograr una mejor planificación.[10] Estos manuales y talleres se constituyen en valiosos canales de información sobre planificación estratégica al servicio de la ONG latinoamericanas. Sin embargo, como la planificación estratégica fue desarrollada para responder a las necesidades de firmas con fines de lucro, la mayoría de las ONG y organizaciones de base de la región la ven como una herramienta de negocios y por lo tanto poco apropiada para ellas. En consecuencia, se hallan renuentes a invertir su tiempo y esfuerzos en aprender y experimentar con estos métodos.

Hay dos acciones que los donantes y/o las organizaciones de cooperación internacionales podrían emprender para contribuir a superar esta renuencia. La primera es prestarle apoyo a organizaciones del Sur interesadas en experimentar con estos métodos y en adaptarlos, en lugar de entrenar a su personal en las metodologías de planificación estratégica desarrolladas por las instituciones internacionales. La segunda es realizar y difundir estudios de caso que ilustren tanto el proceso a través del cual la planificación estratégica ha sido adaptada a las necesidades específicas de las ONG y organizaciones de base, como su impacto en términos de lograr un mejor desempeño.

• Selección de prioridades y acciones

Para las ONG y organizaciones de base de los países del Tercer Mundo que trabajan en asuntos relacionados con el desarrollo, la democracia y el medio ambiente, la planificación no es exclusivamente un ejercicio interno; se trata igualmente de considerar los intereses de todas las partes interesadas. Para estas organizaciones, métodos de planificación tales como la Evaluación Rural Participativa (ERP) o el Planeamiento Andino Comunitario pueden ser muy útiles para definir problemas y prioridades, así como para desarrollar planes de acción que atraigan el apoyo de otros grupos de interés.[11]

La ERP comprende una serie de encuestas y discusiones abiertas para definir problemas, así como para detectar oportunidades y acordar las acciones necesarias para abordarlos. Los equipos de ERP están formados por grupos de 8 a 15 personas incluyendo líderes, mujeres y otros miembros de las comunidades, así como asesores técnicos y funcionarios del gobierno en representación de distintas instituciones y áreas de epecialización. En la ERP se utilizan diagramas (incluyendo mapas comunitarios, calendarios agronómicos, y organigramas de instituciones comunitarias y externas) como herramientas visuales para facilitar la recolección, organización y análisis de la información. Por lo general las ERP duran entre 10 y 12 días durante los cuales el equipo asignado alterna sus visitas al campo con discusiones y análisis de grupo.

En la medida en que en el equipo de ERP hay varios intereses representados, con frecuencia surgen desacuerdos en la interpretación de información específica. Estos desacuerdos, presentados como preguntas que pueden ser resueltas mediante trabajo de campo adicional, constituyen oportunidades para llegar a un consenso. Los resultados se presentan en una reunión comunitaria para su revisión y enmienda; allí también se clasifican los problemas y los pasos a dar, para luego preparar el borrador de los planes de acción.

El Planeamiento Andino Comunitario (PAC), por su parte, es una metodología de planificación participativa desarrollada por la ONG ecuatoriana COMUNIDEC, con el apoyo de WRI, para que sea utilizada por las comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana. Al igual que la ERP, PAC utiliza diagramas sencillos para facilitar el análisis de la información obtenida; sin embargo, su duración es de sólo 3 ó 4 días.

Mediante la búsqueda de la participación de todas las partes interesadas en la definición de los problemas y sus soluciones potenciales, las ONG y las organizaciones de base pueden producir planes de acción que atraigan un amplio apoyo social (Ver recuadro No.2).

• A poner la casa en orden

La mayoría de las ONG que trabajan con organizaciones de base todavía carecen de las destrezas administrativas necesarias para lograr un buen manejo institucional. El conocimiento sobre procedimientos financieros tales como la

Recuadro 2: La planificación como medio para llegar al consenso

En la región de Chiquimulas, Guatemala, el Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología (CUMAT) llevó a cabo una Evaluación Rural Participativa (ERP) con el fin de identificar las prioridades en el manejo de los recursos naturales en la región, y para desarrollar un plan que obtuviera el apoyo de las comunidades locales. Esta ERP contó con el patrocinio de Plan de Acción Forestal Tropical-Guatemala (PAFT-G), la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio No Gubernamentales de Guatemala (ASINDES), y el World Resources Institute (WRI). El equipo estaba configurado por hombres y mujeres de los pueblos circunvecinos, y por personal del CUMAT, PAFT-G, ASINDES y otras organizaciones no gubernamentales.

Después de seis días de visitas al campo y discusiones de grupo, el equipo de ERP estableció que los principales problemas de manejo de recursos naturales que afectaban a la población local eran la deforestación, la erosión del suelo y la escasez de leña. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que estos problemas eran susceptibles de empeorar a menos que se hiciera algo inmediatamente. Así que enseguida formularon un proyecto regional para responder a estos problemas. Después del taller, los representantes de las comunidades locales crearon una organización regional para coordinar la implementación de plan con el CUMAT (la ONG) y PAFT-G. Igualmente procedieron a realizar reuniones en sus localidades para discutir el proyecto con otros pobladores, y crearon comités encargados de reforestación, control de plagas forestales, y monitoreo de corte de árboles.

La organización regional ofreció asumir todos los costos de las actividades de protección forestal y reforestación, y únicamente solicitó el apoyo del PAFT-G para que se le diera la capacitación adecuada a los comités locales para llevarlas a cabo. El PAFT-G ofreció dar la capacitación en protección forestal, producción de plántulas y manejo de viveros. En vista de que había una gran demanda de capacitación, y de que el PAFT-G no tenía suficiente personal para responder a ella, se utilizó el método de "capacitar capacitadores" mediante el cual el PAFT-G entrenó voluntarios para que éstos a su vez capacitaran a los comités locales.

elaboración de presupuestos, el manejo contable, y la administración del flujo de fondos es crítico para garantizar el éxito de cualquier proyecto. Los sistemas de contabilidad son esenciales para calcular costos y asignar recursos. Además, estos sistemas por lo general juegan un papel importante en ayudar a legitimar la organización.

A las ONG y grupos de base que carecen de un manejo financiero diáfano se les acusa con frecuencia de malversación de fondos. Esto socava su credibilidad, se presta para conflictos internos, y algunas veces lleva al colapso institucional. Uno de los principales factores que condujo al fracaso de una cooperativa de tortillas manejada por mujeres en Patzcuaro, México, fue precisamente la carencia de un récord preciso de ingresos y egresos. Esta situación generó desconfianza y conflicto, lo cual ocasionó el retiro de varias socias de la cooperativa. La institución se debilitó hasta tal punto que tuvo que cerrar.[12]

Otro ejemplo en el mismo sentido lo constituye el caso de la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA) en Paraguay. Formada en 1984 por 40 comités de agricultores, ASAGRAPA se creó para hacer el mercadeo del algodón en forma cooperativa, con el convencimiento de que ésto le ayudaría a los agricultores a mejorar sus ingresos. ASAGRAPA persuadió a sus miembros de que un crédito bien manejado era un recurso importante para alcanzar su objetivo. Sin embargo, en el momento de la cosecha ASAGRAPA no estuvo en la capacidad de suministrar todo el algodón que le había prometido al dueño de la desmotadora con que había hecho el contrato de venta.

Cuando el proyecto no pudo producir los beneficios que sus miembros esperaban, los comités locales cuestionaron a los líderes. El manejo deficiente de la contabilidad hizo difícil establecer responsabilidades por las pérdidas, y la tensión que ya existía entre los miembros aumentó. Aun así, el resultado de esta experiencia fue positivo. ASAGRAPA abandonó el comercio incierto del algodón en favor de la producción y mercadeo de alimentos tradicionales. Sin embargo, la transición fue difícil. ASAGRAPA pudo superar sus problemas solamente después de una serie de reuniones prolongadas y tensas que estuvieron a punto de destruir la organización.[13]

Por el contrario, la buena administración y manejo institucional han sido la clave del éxito organizativo de grupos de base en países como Ecuador y México. Por ejemplo, los líderes de las empresas comunitarias de San Juan Nuevo, estado de Michoacán, México, han salido bien librados de auditorías políticamente motivadas conducidas por el Ministerio de la Gobernación, debido precisamente a que se apoyaron en sistemas sólidos de contabilidad. A la vez, estos líderes han utilizado los informes de esas auditorías para responder a acusaciones internas de mal manejo de fondos. Esta capacidad de responder a preguntas sobre el manejo financiero ha contribuido al éxito de la organización. San Juan Nuevo inicialmente estableció un aserradero colectivo en 1977; en 1990 la organización había logrado diversificar sus empresas comunitarias, que para entonces producían ganancias brutas por 5 millones de dólares.[14]

Adquisición de conocimiento especializado y capacitación técnica

Las ONG han tendido a concentrarse en actividades que apuntan a mitigar los efectos de la pobreza en las poblaciones marginadas. Para lograrlo, por lo general han utilizado enfoques holísticos que combinan la capacitación (sobre cuestiones como salud, nutrición y técnicas agrícolas nuevas) con crédito (para semillas mejoradas y fertilizantes, acueducto y alcantarillado, vivienda comunitaria, etc). Apoyándose en tecnologías simples ya probadas,[15] las ONG han prestado importantes servicios a las comunidades con las que trabajan.

Sin embargo, los problemas ambientales que se están presentando en toda la región exigen que las ONG adquieran una serie de conocimientos y destrezas especializadas. Por ejemplo, la expansión de cultivos no tradicionales en América Central ha llevado a número cada vez mayor de ONG y grupos de base a abordar los aspectos ambientales y de salud relacionados con el uso de plaguicidas. Los conocimientos sobre cuestiones como el manejo correcto de los agroquímicos, métodos para medir residuos, y el impacto de los plaguicidas sobre la salud y el medio ambiente son esenciales para aquellas organizaciones interesadas en asesorar a los agrigultores. Más aún, este tipo de conocimientos les dará la credibilidad necesaria para promover la legislación que reglamente en forma apropiada el uso de agroquímicos. Esta necesidad de fortalecer capacidades técnicas se aplica para una amplia variedad de problemas, desde el tratamiento alternativo de basuras hasta la búsqueda de prácticas mejoradas para el manejo del suelo.

Las ONG del Norte han desarrollado distintos enfoques y materiales de capacitación para responder a las necesidades de las ONG y grupos de base. Sin embargo, los contextos culturales, la disponibilidad de recursos financieros y los niveles de escolaridad del personal varían en forma dramática de una ONG a otra, y aún más entre las ONG y las organizaciones de base. Dada esta diversidad, los métodos y materiales de capacitación desarrollados para o por las ONG del Norte no siempre pueden responder a las necesidades de las ONG del Sur, y en especial de los grupos de base.

• Asociarse para aprender: Una forma de cooperación internacional

Un enfoque que ha sido utilizado con éxito para resolver el problema referido es promover asociaciones entre instituciones internacionales de cooperación y ONG y grupos de base del Sur, con el fin de ayudarle a estos últimos a desarrollar su propia capacidad para prestar asistencia técnica.

WRI estableció una de tales asociaciones con el Grupo de Estudios Ambientales (GEA), una ONG mexicana. Esto se hizo con el propósito de probar y adaptar un manual y otros materiales sobre Evaluación Rural Participativa (ERP) por un período de dos años. Doce meses después de iniciado el acuerdo de colaboración, WRI dejó a cargo de GEA todas las actividades de capacitación en ERP y otros métodos de planeación participativa. Para entonces GEA ya podía prestar capacitación técnica intensiva y llevar a cabo otros ambiciosos programas de entrenamiento. Entre tanto, WRI se ha dedicado a ayudar a legitimizar el trabajo de GEA ante los ojos del gobierno y de otras organizaciones internacionales de cooperación. Por su parte, GEA ha hecho un excelente trabajo en términos de promover sus servicios entre los grupos de base y otras ONG nacionales.[16]

La asociación colaborativa entre GEA y WRI se amplió cuando el Programa para la Protección de la Selva Tropical (PROAFT) les solicitó apoyo técnico para capacitar a grupos locales en las técnicas de ERP, y para ayudar a definir mediante un proceso de consulta las pautas generales de la política para el manejo de la selva tropical en México. La colaboración con PROAFT fue posible debido en parte a que WRI había desarrollado métodos de planeación participativa que posteriormente fueron probados y adaptados por GEA, y también a que GEA tenía presencia permanente en el país.

Estos acuerdos colaborativos tienden a ser beneficiosos en dos sentidos. Primero porque conducen a producir materiales prácticos (pautas metodológicas, estudios de caso y otros manuales de procedimiento) culturalmente apropiados. Y segundo porque contribuyen a consolidar la capacidad del país para continuar adaptando y desarrollando respuestas a las necesidades locales en la medida en que se van presentando.

Otras actividades que han resultado útiles en la promoción de métodos y desarrollo de destrezas han sido las visitas e intercambios entre grupos que confrontan problemas similares. WWF patrocinó una de tales visitas para que agrónomos de ONG mexicanas se familiarizaran con las técnicas de agricultura orgánica desarrolladas por World Neighbors en Honduras. Asimismo, WRI, World Neighbors y otras instituciones de cooperación del Norte se están apoyando cada vez más en sus colaboradores de América Latina para prestarle asistencia técnica a otros grupos del Sur. Estos intercambios fortalecen tanto las capacidades de las organizaciones anfitrionas como las de las visitantes y contribuyen a que se enriquezcan mutuamente.

Mientras que los enfoques anteriormente descritos han contribuido a desarrollar conocimientos y aptitudes necesarias en América Latina, en la actualidad la demanda de asistencia técnica supera significativamente la oferta. Se necesitarán métodos nuevos así como mayores recursos y asesoría para ampliar su alcance. Como lo ilustra el caso de la colaboración entre GEA y WRI, es probable que la mejor manera de lograrlo sea creando la capacidad interna para expandir tales servicios. Esta capacidad se debería crear al interior de las ONG o de las universidades, las cuales a su vez funcionarían como centros para diseñar y probar métodos apropiados tanto para ONG como para grupos de base.

• Intercambios horizontales para el aprendizaje

Muchas veces, las actividades de desarrollo están condicionadas por circunstancias naturales imprevistas, y por situaciones económicas, políticas y sociales que no siempre se pueden prever en el momento en que se inician los proyectos.[17] La incorporación de aspectos ambientales a las actividades de desarrollo complica aún más las cuestiones técnicas y políticas que los proyectos deben abordar. Aun así, estos factores han generado nuevas perspectivas que a su vez están produciendo la voluntad política necesaria para tratar problemas de desarrollo que hasta el momento no han sido resueltos.

Si bien es cierto que hay cada vez más conciencia sobre la necesidad de integrar las actividades ambientales con las de desarrollo, existen muy pocos precedentes sobre cómo hacerlo. La búsqueda de nuevas formas para resolver viejos problemas—a los cuales se aunan nuevas preocupaciones—

Recuadro 3: Problemas poblacionales versus problemas poblacionales

En 1991, el American Council for Voluntary International Action (INTERACTION), un consorcio de ONG de los Estados Unidos, se puso en contacto con la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP), un consorcio latinoamericano de ONG, para conducir una serie de talleres sobre la integración de actividades de dasarrollo, población y medio ambiente. El propósito de este proyecto era identificar formas de incorporar estos tres componentes a través del estudio de programas existentes. El primer paso consistió en organizar un taller regional sobre el tema, con la participación de ONG de América Latina y los Estados Unidos. De antemano se acordaron la fecha de la conferencia, la lista de participantes y una agenda general.

Durante la conferencia, sin embargo, se hizo evidente que INTERACTION y ALOP tenían concepciones muy diferentes sobre el término "población". INTERACTION estaba interesada en ligar las actividades de planificación familiar con las de desarrollo y medio ambiente. Por su parte, ALOP concentró su discusión en el concepto de "seguridad familiar" (salud, alimentos, empleo) y los asuntos ambientales. Si bien ambas interpretaciones sobre el término "población" son correctas, cada una tiene implicaciones programáticas diametralmente diferentes. Tales diferencias fueron difíciles de conciliar en ausencia de ejemplos específicos.

El caso es que ninguna de las ONG invitadas trabajaba con programas poblacionales (en el sentido de "planificación familiar") a nivel de las bases. En consecuencia, las discusiones sostenidas durante la conferencia se quedaron en un nivel muy abstracto y no salieron guías sobre cómo integrar las actividades ambientales, de desarrollo y población.

El siguiente paso consistió en realizar tres talleres de seguimiento a nivel regional. Esta vez, varias de las ONG invitadas trabajaban en actividades de planificación familiar a nivel de las bases. A diferencia de la conferencia anterior, los talleres regionales se iniciaron con visitas a los proyectos locales y con un análisis de estudios de caso sobre programas que trataban con cuestiones de desarrollo, medio ambiente y población. El análisis de casos ayudó a que se llegara a un consenso sobre los temas más importantes, de manera que después se pudo pasar a resolver preguntas sobre la integración de los components poblacionales y de medio ambiente a los programas de desarrollo locales.

En la medida en que la discusión se centró en casos específicos y los problemas operacionales se definieron de antemano, los participantes pudieron formular guías para planificar estos proyectos. Más aún, los talleres generaron tal interés que muchos grupos, aun aquéllos que en el pasado se habían resistido a tratar con cuestiones de población, le enviaron propuestas a INTERACTION en las que aplicaban algunas de las guías desarrolladas durante el evento.[18]

requerirá un alto grado de creatividad y flexibilidad, así como la capacidad de aprender de la experiencia misma.

Una manera de fortalecer a los grupos que buscan soluciones a tan complejos problemas es facilitar el intercambio de información promoviendo procesos de reflexión que reúnan a organizaciones que trabajan en asuntos similares. Como lo demuestran los siguientes ejemplos, ésto se puede lograr a través de estudios de caso, talleres y seminarios.

Con el apoyo de la Fundación Ford, durante 1990 y 1991 varias personas que habían ayudado al desarrollo de empresas comunitarias forestales en México realizaron un seminario para intercambiar información y analizar sus experiencias colectivamente. En los estudios de caso que surgieron de esa colaboración se identificaron varias lecciones prácticas sobre actividades forestales comunitarias en México las cuales actualmente están siendo incorporadas a la labor de promoción que llevan a cabo algunos de los participantes.

Redes o consorcios de ONG también han jugado un papel importante convocando a diversas organizaciones para explorar problemas comunes y ofrecer ideas nuevas y útiles. En México, el Programa PASOS, un consorcio de tres organismos, ha realizado varios talleres con ese propósito y publica con regularidad una revista sobre "lecciones en desarrollo".

Algunas veces las organizaciones internacionales de cooperación facilitan estos intercambios. La Fundación Interamericana ocasionalmente ayuda a organizar paneles de expertos para reuniones de profesionales y financia la participación de algunos de sus colaboradores en tales paneles. En el Ecuador, Catholic Relief Services y el Christian Children Fund le han prestado apoyo de la Red Agroecológica; a través de esta red, las ONG intercambian lecciones y métodos que promueven prácticas agrícolas ambientalmente sanas.

Durante 1991 y 1992, el Banco Mundial le prestó asistencia técnica y financiera a un grupo de ONG latinoamericanas para que realizaran estudios de caso sobre las actividades de planificación y negociación de programas que realizan algunas de estas organizaciones con los gobiernos. Este proyecto le dio a las redes de ONG la oportunidad de aplicar algunos conceptos de planificación estratégica en la evaluación y documentación de sus experiencias. Como resultado de lo anterior, las ONG pudieron generar pautas para colaborar con los gobiernos en la planificación de programas sectoriales en áreas como la salud y la agricultura.[19]

Los seminarios, talleres y conferencias cuyo propósito es intercambiar información y compartir experiencias han resultado ser más productivos cuando:

1) las metas, métodos y productos esperados (ej: estudios de caso, pautas metodológicas, propuestas para proyectos) han sido definidas y acordadas de antemano por todos los participantes;
2) los asistentes desarrollan actividades que directamente abordan el tema central del evento, o tienen un interés programático, y no meramente intelectual en él, y
3) los eventos están basados en experiencias particulares.

Desarrollar la capacidad para generar y difundir información para la acción oportuna

La información y el análisis objetivos son importantes para catalizar la acción ciudadana y la voluntad política necesarias para lograr que se haga un mejor uso de los recursos naturales. Pero por lo general los gobiernos retardan o restringen el acceso a la información sobre cuestiones que consideran políticamente delicadas (ej: niveles de polución en ciudades altamente contaminadas, accidentes industriales y otras catástrofes ambientales). En consecuencia, muchas situaciones que ponen en peligro la vida de las personas, o procesos que destruyen los recursos naturales, no se conocen a tiempo. Solamente pasan a ser del dominio público cuando los costos materiales y humanos son sumamente altos.

Las ONG están jugando un papel cada vez más importante en promover el acceso a la información y en ayudarle a comprender al público en general las conecciones que existen entre la actividad económica, el medio ambiente y el bienestar de la población. Las ONG que han tenido un mayor impacto en el diseño de políticas son precisamente aquellas que se han concentrado en poner a disposición del público y de los funcionarios gubernamentales información específica, clara y oportuna.

• A la vanguardia del debate político

Algunas organizaciones han logrado desarrollar una reputación tan sólida que los gobiernos y los bancos multilaterales acuden a ellas en busca de orientación, estudios y evaluaciones. Tal es el caso de LIDEMA, un consorcio de 19 ONG y centros de investigación en Bolivia.

En varias ocasiones durante los últimos cinco años, el gobierno le ha solicitado a LIDEMA que conduzca estudios y análisis ambientales que posteriormente se usan para formular proyectos en gran escala o políticas sectoriales. A su vez, LIDEMA ha utilizado su prestigio para promover la discusión de cuestiones ambientales en los niveles más altos del gobierno.

En marzo de 1993, LIDEMA llevó a cabo una conferencia sobre política ambiental con los candidatos que aspiraban a la presidencia de Bolivia. En ese foro se discutieron los principales problemas ambientales y de desarrollo que afectan al país, y se presentaron opciones para abordarlos. Los candidatos salieron muy bien impresionados de la conferencia, y todos estuvieron de acuerdo en darle su respaldo a un manifiesto ambiental.[20]

En este caso LIDEMA creó una plataforma para que aquéllos que se disputaban la presidencia expresaran sus puntos de vista sobre el medio ambiente y el desarrollo, permitiéndoles a su vez proyectar una imagen "verde" ante el electorado. Pero lo más importante es que al reunir a los candidatos en esta conferencia, LIDEMA logró que el medio ambiente pasara a ser un asunto de primer orden en la campaña. Además, LIDEMA obtuvo—por escrito—un compromiso de quien saliera electo presidente con las causas ambientales.

• El mesajero más apropiado para transmitir el mensaje

Frecuentemente, la experiencia ha demostrado que consorcios pequeños que se hallan bien conectados con grupos de base o que son bien vistos por otras ONG, como es el caso de LIDEMA, son los más indicados para realizar acciones oportunas frente a situaciones concretas. PASOS, un grupo de tres ONG mexicanas, también ha probado que la información oportuna producida por grupos cuya legitimidad no se cuestiona y que son percibidos como partes no interesadas, puede marcar una diferencia significativa.

PASOS aunó esfuerzos con varios grupos regionales dedicados a las actividades forestales para enmendar la legislación forestal enviada a consideración del Congreso mexicano por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en junio de 1992. La nueva legislación intentaba reformar completamente la ley nacional forestal para facilitar la inversión privada en el sector. Sin embargo, la legislación propuesta hacía muy poca referencia a medidas de protección ambiental, y no hacía mención alguna de los grupos comunitarios ni de los usuarios de los bosques.[21]

Lo primero que hizo PASOS fue publicar una serie de artículos en la revista *El Cotidiano*[22] poco después de que el Presidente Salinas le enviara al Congreso la nueva legislación. A medida que se desarollaba el debate parlamentario entre julio y noviembre, el grupo mantuvo atenta a la opinión pública prestando declaración ante el Congreso, publicando artículos de prensa, y realizando ruedas de prensa sobre el tema.

Este pequeño consorcio logró ampliar el debate público sobre la nueva ley forestal colocando en manos de los legisladores y del público en general la información relevante sobre las actividades forestales comunitarias, y sobre el posible impacto de las plantaciones madereras comerciales. Como resultado de esta acción, la legislación enviada por el Presidente a consideración del Congreso sufrió enmiendas sustanciales.

Las grandes redes y las coordinadoras de organizaciones también han contribuido a aumentar la conciencia ambiental del público mediante foros de gran visibilidad que reúnen portadores de perspectivas diversas sobre un mismo tópico. Este fue el caso de los talleres preparatorios al Foro Mundial Sobre el Medio Ambiente celebrado en Río de Janeiro en junio de 1992, los cuales fueron patrocinados por redes de ONG nacionales e internacionales. Estos eventos ayudaron a concientizar al público sobre cuestiones de equidad, derechos humanos, democratización y el derecho a la información, las cuales por lo general no ocupan un lugar prominente en las agendas oficiales. [23]

Las coordinadoras también han sido utilizadas para facilitar la transferencia de fondos desde los gobiernos o donantes internacionales hacia las ONG y los grupos de base. Un ejemplo lo constituye la Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio no Gubernamentales de Guatemala(ASINDES), la cual fue fundada en 1987 y con el tiempo se ha convertido en un consorcio de 20 ONG. ASINDES tie-

ne el mandato de prestarle a sus miembros un amplio rango de servicios, entre los cuales la consecución de finaciación internacional ha sido particularmente importante [24]

Sin embargo, todavía no se tiene claridad suficiente sobre cuáles son las funciones más apropiadas para las redes grandes, o las condiciones o factores que las conducen al éxito. Si bien generalmente se les ha promovido como coaliciones que fortalecen la capacidad del sector independiente para influenciar políticas, las redes grandes han demostrado ser mecanismos frágiles para negociar agendas con los gobiernos sobre cuestiones específicas. Dada la diversidad de intereses, ideologías y métodos que existe entre las ONG, las comunidades de base y las instituciones de investigación, no es deseable ni realista esperar que tales redes funcionen como grupos de interés monolíticos.[25]

Los estudios de caso y otras investigaciones que documenten los roles, métodos, logros y debilidades de estas redes pueden contribuir a entender mejor su papel potencial en la promoción de una sociedad más abierta y mejor informada.

CONSECUCION DE ASISTENCIA FINANCIERA PARA EL LARGO PLAZO

La mayoría de las ONG latinoamericanas financian el grueso de sus actividades con fondos provenientes de los Estados Unidos y Europa.[26] Y para acceder a estos recursos, las ONG del Sur tienen que operar dentro de los condicionantes establecidos—en forma conciente o inconciente—por sus contrapartes del Norte. Según un estudio sobre las ONG mexicanas conducido por el Instituto Alemán para el Desarrollo, algunas de las quejas más frecuentes que las ONG tienen sobre los donantes del Norte se refieren a la "financiación de corto plazo" la imposición de ciertas "modas" de desarrollo y la "reticencia a cubrir costos fijos y de equipos".[27]

Igualmente, las ONG piensan que deben invertir demasiado tiempo cumpliendo con requisitos de papeleo—envío de informes periódicos y reformulación de propuestas, entre otros—especialmente cuando se trata de conseguir fondos adicionales. Al mismo tiempo, las ONG se ven obligadas a estirar al máximo sus recursos con el fin de realizar actividades que ellas consideran importantes pero que no atraen el interés de sus patrocinadores internacionales.[28]

Por otra parte, los donantes afirman que las ONG se retrasan en entregar los informes sobre el progreso de sus actividades y que no llevan una buena contabilidad, señalando a la vez que en su calidad de donantes ellos son responsables por garantizar la buena administración de los fondos, y que además están sujetos a reglamentos de control y contabilidad muy estrictos. Rara vez los donantes están en posición de asignar recursos libremente, puesto que tienen que trabajar dentro de los ciclos de financiación. Además deben seguir las pautas que les imponen los entes que los gobiernan (juntas directivas u otros), así como los procesos administrativos establecidos por los reglamentos oficiales. Las ONG del Norte que solicitan fondos del público en general también tienen que sujetarse a las percepciones de su membresía sobre lo que debe ser la cooperación para el desarrollo.[29] Durante muchos años, en los países del Norte se le ha hecho creer a la opinión pública que la cooperación para el desarrollo consiste en la prestación directa de servicios asistenciales para aliviar la pobreza o situaciones de emergencia. Por otra parte, las cuestiones ambientales son percibidas fundamentalmente como una cuestión de conservación de especies. Muchas ONG están buscando cambiar estas percepciones educando al público sobre temas tales como autogestión, fortalecimiento de capacidades institucionales, y la relación entre medio ambiente, pobreza y democracia; sin embargo, el proceso ha sido lento.

Definir conjuntamente los principios que rigen las relaciones de financiamiento

La cooperación para el desarrollo ocurre en el marco de una relación muy dispareja entre donantes y beneficiarios. Más aún, dada la intensa competencia entre los beneficiarios por conseguir los fondos, éstos sienten que deben ser enormemente precavidos en el momento de reportar a sus fuentes financieras atrasos programáticos o situaciones imprevistas.

La transición a esquemas colaborativos más equilibrados es responsabilidad tanto de los donantes como de los beneficiarios de la ayuda. Una mayor comprensión sobre sus respectivas necesidades, recursos y problemas facilitará significativamente esta transición. Por ejemplo, los donantes siempre deberían suministrar información clara sobre las limitantes emanadas de la legislación y otros reglamentos sobre impuestos, el manejo de fondos y los sistemas contables, entre otros. Esto contribuirá a que los beneficiarios comprendan las razones que hay detrás de ciertas decisiones de financiamiento y requisitos administrativos, lo cual probablemente mejorará su disposición para responder a las necesidades expresadas por los donantes. A su vez, los beneficiarios deberían tratar de establecer objetivos más realistas en sus propuestas. También podrían utilizar los informes sobre el progreso de sus actividades para comunicarle a los donantes los problemas, éxitos y complejidades involucrados en su trabajo.

- Canales apropiados para el diálogo

Una forma de promover un mejor entendimiento entre donantes y beneficiarios es creando canales neutrales de comunicación (talleres, boletines). Estos ofrecen la oportunidad de tener un diálogo franco en el que las dos partes discuten abiertamente sus necesidades y la manera de responder a ellas.[30] Algunas de estas necesidades estarán relacionadas con los niveles de financiamiento, prioridades y mecanismos para justificarlas. Pero hay otros tópicos igualmente importantes como lo es el de la necesidad de apoyo político, autodeterminación e información. Uno de los temas cruciales que hasta el momento ha recibido poca atención es la situación jurídica y fiscal de las ONG. Como se mencionó previamente, las leyes estadounidenses para organizaciones

sin fines de lucro establecen parámetros de acción dentro de los cuales los donantes tienen que operar. En América Latina, las ONG y los grupos de base a veces no tienen una situación jurídica y fiscal clara que los distinga de otras organizaciones partidistas o de aquéllas con fines de lucro. Estas cuestiones son importantes, y las ONG y grupos de base deben enfrentarlas tanto para proteger la integridad del sector, como para equilibrar su relación con los gobiernos y aumentar su capacidad para recaudar fondos.

Las diferencias de poder entre donantes y beneficiarios también pueden ser neutralizadas si todas las partes interesadas están dispuestas a reunirse para discutir prioridades y planes de acción en torno a problemas específicos.

En febrero de 1993, el Programa de los Estados Unidos del Hombre y la Biosfera (USMAB), en colaboración con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), realizó una taller con el fin de identificar las acciones necesarias para mejorar la conservación y el manejo de la Selva Maya. A él asistieron más de 50 representantes de las ONG y los gobiernos de Belice, Guatemala, México, los Estados Unidos y Canadá. También fueron invitados representantes de varias fundaciones que tienen programas en esa zona.

Durante el taller se identificaron y discutieron asuntos claves, y se acordaron acciones de corto y largo plazo para resolverlos. Como resultado, USMAB elaboró un plan a tres años para ser implementado conjuntamente con la CCAD en respuesta a las necesidades identificadas y a las acciones acordadas durante el evento. El plan busca fomentar una mayor participación de los habitantes y usuarios de la selva en el proceso de toma de decisiones; proveer información y financiación para apoyar iniciativas locales de manejo, y promover políticas compatibles en Belice, Guatemala y México para proteger la Selva Maya tri-nacional.[31]

Explorar alternativas para lograr financiamiento y seguridad para el largo plazo

Un financiamiento para el largo plazo y una planeación flexible que permitan incorporar en el diseño de programas las lecciones que se han aprendido sobre la marcha son particularmente importantes cuando se trata de fortalecer la capacidad institucional. Sobre todo cuando además se quiere incorporar los aspectos ambientales a las actividades del desarrollo.[32]

Sin embargo, con frecuencia las ONG y los grupos de base del Sur se dan cuenta de que después de uno o dos años de trabajo, justo cuando están empezando a entender cómo pueden abordar mejor los problemas que se han dispuesto a enfrentar, los ciclos de financiación concluyen o los donantes cambian sus prioridades. En consecuencia se pierden muchas oportunidades valiosas para fortalecerse institucionalmente.

• Compromiso tripartito de largo plazo

Una buena ilustración de qué tan importante es asegurarse una financiación de largo plazo para fortalecer la capacidad institucional la constituye la colaboración entre el Centro para los Estudios Sociales y Ecológicos (CESE), una ONG mexicana, y la Organización contra la Contaminación del Lago Patzcuaro (ORCA), un grupo de base. Desde 1982, CESE y ORCA han venido trabajando conjuntamente con el fin de mejorar la capacidad de ORCA para desarrollar alternativas tecnológicas y de políticas que contribuyan a revertir la destrucción de Lago Patzcuaro. Durante los últimos 10 años, ORCA ha organizado a todas las 28 comunidades de pescadores del lago; ha desarrollado y probado tecnologías simples para reducir la erosión; ha trabajado con las comunidades para asegurar que los programas del gobierno incorporen estas y otras tecnologías que han sido utilizadas localmente, y ha establecido mecanismos inter-comunitarios para asegurar la participación local en la planeación e implementación de los programas gubernamentales.

Estos importantes logros fueron posibles en gran parte debido a que tanto CESE como ORCA recibieron apoyo financiero por parte de un mismo donante durante los 10 años. La seguridad financiera les permitió a estas instituciones y a HIVOS—un instituto humanitario holandés de cooperación internacional—construir una fuerte organización regional con amplia participación comunitaria. Durante el proceso, las tres entidades desarrollaron una relación de trabajo en la que periódicamente revisaban sus objetivos, logros y métodos, aprendiendo de su propia experiencia e incorporando esas lecciones en la programación de actividades subsiguientes.

Es difícil esperar que se produzca un cambio repentino en la práctica vigente según la cual los donantes financian proyectos por uno o dos años, a ciclos de financiamiento de cinco a diez años. Compromisos previos, fondos limitados, y la renuencia de los donantes a reducir el número de grupos a quienes apoyan en favor de unas pocas organizaciones privilegiadas son todas consideraciones legítimas. No obstante, se podría explorar la viabilidad de otorgar financiación de largo plazo y cómo hacerlo de la mejor manera posible en aquellos casos en que ésta se considere indispensable para el éxito del proyecto.

La financiación de largo plazo exigirá una planificación más cuidadosa, así como un foco temático y geográfico más claro por parte de los donantes. Un mejor conocimiento sobre los problemas a tratar y sobre los actores que intervienen ayudará a disminuir los riesgos que presentan las asociaciones colaborativas de largo plazo con un menor número de organizaciones. Esta transición podría realizarse por fases, lo cual le permitiría a los donantes probar enfoques nuevos y dirigir gradualmente su apoyo a los grupos e iniciativas más prometedores.

• Fideicomisos y actividades productivas

Para garantizar la seguridad finaciera de los proyectos en el largo plazo, los donantes y las ONG del Norte podrían contribuir a desarrollar la capacidad de las ONG y de los grupos de base del Sur para diversificar sus ingresos. Una manera de hacerlo es ayudando a desarrollar la capacidad de estas organizaciones para solicitar fondos o para crear fideicomisos manejados en los mismos países. Nature Conser-

vancy, WWF, Conservación Internacional y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) han prestado asistencia técnica y apoyo financiero para ayudar a las ONG y a los gobiernos a establecer fideicomisos mediante canjes de deuda por naturaleza en países como Costa Rica, Bolivia y Ecuador.[33] Algunos ejemplos de fundaciones o fideicomisos sólidamente establecidos son el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA) en Bolivia, la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) en Panamá, y la Fundación Vida en Honduras.

Organizaciones del Norte como Conservación Internacional y Cultural Survival le prestan su apoyo financiero a grupos de base colaborándoles en el desarrollo de actividades que generan utilidades, lo cual tiene varias ventajas. Produce ingresos para las poblaciones locales y sus organizaciones, a la vez que le otorga valor a los recursos naturales, creando así incentivos para su conservación.

Las actividades productivas también contribuyen a la equidad, en tanto animan a los gobierno a legalizar la tenencia de los recursos por parte de los usuarios. Por ejemplo, en muchos países de América Latina las leyes de colonización exigen que los colonos demuestren que han hecho mejoras en sus parcelas antes de que puedan solicitar títulos de tenencia de la tierra. Por lo general los colonos hacen "mejoras" tumbando selva, lo cual contribuye a la deforestación y a la invasión de tierras de las comunidades indígenas allí establecidas. Para evitar los abusos contra los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente que frecuente mente acompañan este patrón de expansión de la frontera agrícola, algunas ONG han ayudado a los grupos indígenas a desarrollar actividades productivas a través de planes para el manejo de los bosques. De esta manera, las poblaciones indígenas han comenzado a forjar alianzas con los grupos ambientalistas para proteger sus derechos de tenencia y para detener la destrucción ambiental. El apoyo a estas actividades generalmente incluye un respaldo en las negociaciones con funcionarios del gobierno, capital para inversiones iniciales y dinero para cubrir gastos, apoyo en la búsqueda de mercados para sus productos, así como capacitación en el manejo de recursos naturales, planificación, administración financiera, procesos de producción y mercadeo.[34]

- La filantropía nacional

Por casi 25 años, la Fundación Panamericana para el Desarrollo ha venido ayudando a crear fundaciones en los países de la región con aportes de las entidades filantrópicas locales y de fuentes financieras internacionales. Un ejemplo lo constituye la Fundación del Centavo de Guatemala, la cual le presta ayuda financiera a los campesinos sin tierra para que compren sus parcelas. Recientemente el Instituto Synergos, una ONG de los Estados Unidos, también inició un programa para promover las donaciones en los países del Sur para actividades de desarrollo. Estos esfuerzos son importantes en la medida en que contribuyen a desarrollar estructuras institucionales que promueven y facilitan la filantropía local.

Como se dijo anteriormente, en algunos países la situación legal y fiscal de las organizaciones sin fines de lucro no está bien definida; otras veces, las ONG y los grupos de base encuentran que las formas legales existentes les imponen limitaciones, además de que no se ajustan a sus necesidades. Una clara definición legal de las ONG y de los varios tipos de grupos de base, el otorgamiento de un status fiscal que los exima de pagar impuestos, y la incorporación de contribuciones excentas de impuestos en los sistemas fiscales de los países en vías de desarrollo son todas medidas importantes que los gobiernos podrían adoptar para promover la filantropía local.

- Contribuciones excentas de impuestos

Algunas ONG latinoamericanas, con la ayuda de ONG de los Estados Unidos, han podido beneficiarse más directamente de las donaciones del público estadounidense. La organización mexicana Amigos de Sian Khan (un área protegida en la península de Yucatán, México) ha establecido una colaboración permanente con Amigos del Desarrollo Mexicano, una ONG radicada en los Estados Unidos, para obtener del público estadounidense donaciones excentas de impuestos . Amigos del Desarrollo Mexicano tiene una cuenta especial donde las personas interesadas pueden depositar sus donaciones para Amigos de Sian Khan, a quienes se les transfieren todos los fondos de la cuenta, a excepción de una pequeña suma destinada a pagar algunos gastos administrativos incurridos por Amigos del Desarrollo Mexicano.

Estos arreglos entre ONG del Sur y de los Estados Unidos son particularmente atractivos para el público estadounidense porque a muchos donantes individuales les gusta hacer sus donaciones directamente a aquéllos que las utilizan en proyectos específicos, y también porque sus contribuciones están excentas de impuestos. Es así como Amigos de Sian Khan ha podido desarrollar una red confiable de donantes que en su conjunto le suministran cerca de US$9000 por año, lo cual complementa otras donaciones y los ingresos provenientes de actividades productivas.

Reconocer los costos administrativos y de equipo como gastos legítimos

Por lo general, las organizaciones del Sur carecen de apoyo administrativo e implementos esenciales—máquinas de escribir, teléfonos, vehículos—para realizar sus actividades programáticas. La mayoría de los donantes prefieren financiar los costos directos de los proyectos y no los operacionales, incluyendo apoyo administrativo y equipo.[35] En consecuencia, las asignaciones para cubrir costos fijos en los acuerdos de donación son generalmente bajas.

Por otra parte las ONG, ansiosas por obtener los fondos y/o sin saber los problemas que les puede acarrear el no presupuestar todos los costos fijos, muchas veces aceptan donaciones que no les permiten cubrir todos los gastos que genera el manejo del proyecto. Esta es una situación difícil que opera tanto en contra de los beneficiarios como de los donantes, pero que raramente se discute abiertamente.

Mientras que los donantes deben mostrar una mejor disposición para financiar estos costos fijos, las organizaciones beneficiarias deben darle a los primeros información precisa que los justifique. Necesitan por lo tanto adoptar métodos que les permitan cuantificar sus costos fijos y asignárselos a sus distintas actividades, de manera que sea fácil determinar la manera cómo se han adjudicado. Sin esta información, a los donantes se les hará difícil cambiar sus políticas actuales.

- Pequeñas donaciones de largo alcance

Los donantes y las organizaciones de cooperación internacional deberían considerar seriamente la posibilidad de hacer pequeñas donaciones (US$ 2000 a US$3000) para que organizaciones del Sur adquieran telefax, teléfonos, un computador u otros implementos básicos, lo cual probablemente contribuirá a mejorar en forma notoria su desempeño institucional.

En 1990, WWF colaboró con la Fundación Mott en un programa de pequeñas donaciones (entre US$1500 y US$5000) orientadas hacia el fortalecimiento institucional. Una de tales donanciones le fue adjudicada a Protección del Medio Ambiente de Tarija (PROMETA), una ONG formada inicialmente por tres estudiantes voluntarios en Tarija, Bolivia. Desde 1985, este grupo ha estado trabajando en educación ambiental, organizando debates universitarios y campañas radiales de concientización sobre el medio ambiente. Con una donación de US$3000 por parte de WWF, PROMETA pudo comprar un computador y otros implementos que le permitieron aumentar su personal (a 8 voluntarios y 20 asociados) y expandir el alcance de su campaña publicitaria. En consecuencia, su perfil y legitimidad ante la comunidad aumentaron, lo cual le permitió a PROMETA lanzar y coordinar una serie de foros ambientales y organizar una consulta regional sobre la legislación ambiental en Bolivia.

Este tipo de donaciones no programáticas que le permiten a las ONG superar lo que aparentemente son pequeños cuellos de botella institucionales, puede tener un impacto significativo y duradero en sus capacidades institucionales.

AUNAR FUERZAS PARA CONFRONTAR PROBLEMAS COMUNES

Los retos ambientales en América Latina son de tal magnitud que ningún sector los puede enfrentar por sí mismo. Una acción efectiva por lo general requiere que se trabaje conjuntamente con otras organizaciones, especialmente cuando se busca influenciar políticas gubernamentales, legislación o proyectos específicos.[36]

Sin embargo las ONG, los grupos de base y otras organizaciones civiles generalmente se enredan en luchas territoriales y disputas emanadas de la desconfianza mutua, al tiempo que compiten por recursos humanos y financieros. A ésto se agregan los altos costos de los esquemas de colaboración (en términos de tiempo y recursos fiancieros), todo lo cual impide que las organizaciones unan fuerzas para alcanzar metas comunes.

Promover alianzas sinergéticas entre ONG, grupos de base y gobiernos

Un paso en la dirección apropiada es identificar y reunir a todos aquellos que se han propuesto darle respuesta a un mismo desafío. Las coaliciones son particularmente importantes cuando se trata de problemas que trascienden la mera localidad y se pueden abordar mejor en los niveles regional, nacional o internacional (grandes proyectos de desarrollo, la formulación de nueva legislación y el establecimiento de protocolos internacionales son todos retos importantes).

Las alianzas sinergéticas pueden ser promovidas apoyando coaliciones de grupos interesados en la solución de problemas comunes. Este apoyo podría llevarse a cabo a través de la asistencia financiera o técnica para la realización de estudios, el desarrollo y adaptación de herramientas y métodos para el análisis de problemas y planificación, y para la negociación con gobiernos y donantes.

En México, el Consejo de las Comunidades Nahua del Alto Balsas (CPNAB), formado para detener la construcción de la represa de San Juan, constituye un ejemplo de alianza prometedora. La represa de San Juan fue propuesta para reemplazar la del Caracol, la cual está perdiendo su capacidad de almacenamiento por problemas de asolvamiento. La represa de San Juan inundaría 37 asentamientos indígenas con una población total de 60.000 habitantes, así como varios ecosistemas importantes de gran biodiversidad endémica. Después de coordinar conjuntamente con las ONG y varios periodistas una intensa campaña de prensa y una serie de manifestaciones, CPNAB logró que el Presidente Salinas asegurara que la nueva represa no se construiría durante su administración.

Sin embargo, la causa fundamental del asolvamiento, a saber, un alta taza de erosión en la cuenca del río, estaba siendo ignorada. El Consejo Nahua entendió la magnitud del problema subyacente y se dio cuenta de que muy probalemente la represa sería construida durante administraciones futuras. Por eso solicitó la ayuda de las ONG para desarrollar alternativas específicas a la construcción de la represa mediante el mejoramiento del manejo de los recursos naturales de la región.

Estas ONG están en la actualidad comprometidas en procesos de planeación conjunta con otras organizaciones, CPNAB, y el Instituto Nacional Indígena (en representación del gobierno mexicano). Al mismo tiempo se han realizado una serie de reuniones comunitarias para consolidar la alianza y para definir prioridades y alternativas. Esto ha requerido voluntad y habilidad para negociar, para definir claramente el rol de cada uno de los actores, y para ponerse de acuerdo sobre el proceso mediante el cual se tomarán y revisarán las decisiones. Con el fin de garantizar la amplia participación de los grupos locales, se están ensayando y desarrollando nuevos métodos y herramientas de análisis y planificación regional.[37]

- El intercambio de información como medio para conformar alianzas

La falta de acceso a la información sobre quién está haciendo qué, dónde, y cómo, limita el potencial de las organizaciones para aunar fuerzas en pro de una meta común. Los grupos que llevan a cabo actividades en el nivel local muy probablemente no están enterados de los esfuerzos de otras organizaciones en otras áreas, o en los niveles nacional e internacional. Los baches de comunicación existentes entre iniciativas nacionales e internacionales se deben en lo fundamental a la insuficiencia de canales (redes, boletines, alianzas) que faciliten el flujo de información sobre los programas existentes y otros asuntos relacionados. Es así como se pierden muchas oportunidades para llevar a cabo una acción coordinada y efectiva.

Durante 1991 y 1992, un grupo de ONG en el estado de Oaxaca, México, se organizó para asegurarse de que una propuesta para un proyecto forestal financiado por el BID incorporaría adecuadamente las necesidades de las poblaciones locales, así como factores ambientales importantes. Durante el proceso, las ONG locales encontraron difícil obtener información acerca del proyecto, así como los informes sobre impacto ambiental en manos del gobierno.[38]

Los funcionarios del BID posteriormente le indicaron a las ONG que ellos habrían podido suministrarle gran parte de la información relevante, además de que habrían apreciado sus opiniones sobre el proyecto. Para las ONG de Oaxaca, sin embargo, habría resultado costoso y complicado desde el punto de vista logístico cultivar sus contactos con el BID, así como mantenerse al tanto de sus actividades en Washington.

Mientras las ONG de Oaxaca exploraban la manera de influenciar el proyecto del BID, un grupo de ONG de los Estados Unidos buscaba la forma de promover la reforma de los bancos multilaterales. Sólo algunas de estas organizaciones tenían contactos en los países en desarrollo y acceso a información concreta sobre los proyectos de los bancos multilaterales. Las ONG de Oaxaca y las de los Estado Unidos no se enteraron de sus respectivos esfuerzos, así que no pudieron apoyarse mutuamente.

Como lo demuestra el ejemplo anterior, las oportunidades de colaborar se pierden frecuentemente porque la mayoría de las organizaciones de cooperación del Norte y las ONG o los grupos de base en América Latina confinan sus esfuerzos a un sólo nivel, sea éste local, nacional, regional o internacional. Muy pocas entidades se dedican a crear lazos o a facilitar el flujo de información entre aquellas organizaciones que se desempeñan en los diferentes niveles; los donantes prefieren financiar un conjunto discreto de actividades que apoyar el intercambio de información, cuyo impacto tiende a ser menos definido.

Las dimensiones globales de los desafíos ambientales de hoy en día hacen necesario que se fortalezcan los mecanismos de apoyo al intercambio de información por todo el mundo. Una manera de hacerlo es promoviendo la comunicación Norte-Sur y Sur-Sur entre grupos que abordan problemas similares pero en diferentes niveles. Un primer paso sería facilitar el acceso a la información disponible a través de boletines impresos o electrónicos, y de redes computarizadas.

CONCLUSION

A medida que las preocupaciones ambientales se convierten en un componente vital del desarrollo, las organizaciones e instituciones comprometidas con el bienestar de las poblaciones y el uso racional de los recursos naturales tienen que hacerle frente a una serie de desafíos cada vez más complejos.

Durante las dos últimas décadas, las ONG y los grupos de base en América Latina han venido cumpliendo un papel importante en la creación de un nuevo paradigma de desarrollo basado en la equidad, la democratización y el uso sostenible de los recursos. Dos cambios significativos han contribuido a la evolución de este paradigma. En primer lugar, hay evidencia de que las ONG, los grupos de base y los gobiernos están más dispuestos a trabajar conjuntamente en la identificación de prioridades, así como en la planificación y realización de programas que respondan a las necesidades humanas; en segundo lugar, se ha producido una transferencia gradual de responsabilidades en la implementación de proyectos desde las organizaciones de cooperación internacional hacia las ONG del Sur, y particularmente hacia los grupos de base. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos por parte de las instituciones públicas y privadas (en los niveles local, nacional e internacional) si se quiere que este nuevo paradigma de desarrollo responda a las carencias de las poblaciones marginadas y a la vez garantice la protección del medio ambiente.

Las instituciones crediticias internacionales y las agencias bilaterales pueden colaborar exigiendo que los gobiernos incorporen criterios sociales y ambientales a los programas de desarrollo a través de procesos de planificación participativa, y vigilando que ésto se cumpla.

A su vez, los gobiernos pueden hacer que los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas sean más democráticos solicitando y tomando en cuenta las contribuciones de aquéllos a quienes se pretende beneficiar con el desarrollo.

Por su parte, las ONG y los grupos de base tendrán que aprender a utilizar las oportunidades de diálogo político, haciendo propuestas factibles que puedan ser puestas en práctica. Esto les ayudará a ser reconocidas por los gobiernos como elementos valiosos para el desarrollo, y también contribuirá a que se abra un mayor número de espacios para el diálogo.

Un reto igualmente importante para estas organizaciones será el aceptar que sus roles están siendo transformados por las nuevas realidades que ellas mismas han contribuido a crear. La manera en que redefinan y cumplan esos roles, haciendo el mejor uso posible de sus ventaja comparativas, determinará en gran parte su futuro.

Esto es fundamentalmente cierto para el caso de las ONG. A medida que los grupos de base se organizan mejor y desarrollan capacidades para resolver problemas locales y para hacer que sus voces sean escuchadas en los niveles más altos, las ONG tendrán que encontrar la menera de contribuir a consolidar estos esfuerzos. Las ONG podrían ayudar a capacitar a los grupos de base para que éstos generen, analicen y difundan información, y en el el diseño y manejo de proyectos; en la difusión del conocimiento técnico para incorporar consideraciones ambientales en las actividades de desarrollo, y orientando la capacitación de los grupos de base en un sentido tal que responda a necesidades concretas y a contextos culturales específicos. Esto les critará evitar a ser redundantes. Más importante aún, el hacerle frente a estos desafíos asegurará que las ONG puedan continuar prestando su valiosa contribución para alcanzar un desarrollo sostenible.

Antecedentes

Durante el otoño y el invierno de 1992, el World Resources Institute (WRI) ayudó a organizar y a facilitar tres talleres en los que participaron cerca de 80 individuos en representación de varias ONG, fundaciones y agencias de los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá y América Latina. Cada taller tuvo un foco temático y geográfico diferente, pero en todos ellos se trató de dar respuesta a dos preguntas: (1) cuáles son los principales desafíos ambientales que enfrenta la región, y (2) qué pueden hacer los grupos de base, las ONG y los gobiernos para responder a esos retos. El presente documento resume y desarrolla las recomendaciones surgidas durante esos tres eventos. Los informes completos sobre cada taller están disponibles en WRI *(Organization Capacity Building in Latin America: Issues and Recommendations to Strengthen NGO to Address Environmental Challenges,* Washington, D.C.: World Resources Institute, 1992); Organización Panamericana de la Salud *(Coloquio con Organizaciones no Gubernamentales sobre Salud y Medio Ambiente en Centroamérica,* Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 1993), y U.S Man and Biosphere Program y Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo *(The Maya Forest: Key Issues and Recommendatios for Action: A Workshop Report,* Flores, Guatemala: CCAD/USMAB, 1993.

***Aaron Zazueta** es el director del Programa de Apoyo y Servicio a las ONG del Centro Internacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente de WRI. El autor tiene un doctorado en Antropología de la Universidad de California, Davis, y ha estado trabajando en temas relacionados con el desarrollo internacional por diez años.*

Agradecimientos

Este trabajo incorpora las contribuciones de muchos individuos. El autor le quiere agradecer a las personas que ayudaron a organizar los tres talleres mencionados, así como a todos los que participaron en ellos. Igualmente, quisiera agradecer a Jasmine Aguilar, Walter Arensberg, David Bray, Rita Besana, Bruce Cabarle, Laura Campobasso, Gonzalo Chapela, Michael Foley, Tom Fox, Alfonso González, Carlos Saavedra, Ann Thrupp y Walt Reid por sus cometarios y por las estimulantes discusiones ayudaron a nutrir este trabajo.

También quiero manifestar mi gratitud a Wendy Heatwole, Vicki Valandra y Julio Vega por su valiosa colaboración en la investigación realizada para este documento y en la preparación de los borradores, lo mismo que a Patricia Ardila y Kathleen Courrier por su valioso trabajo de edición.

Esta publicación ha sido posible gracias a una generosa donación de la Fundación Charles Stewart Mott. A través de un acuerdo de cooperación con WRI, la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) también le prestó su apoyo a esta publicación y al trabajo previo sobre la cual está cimentada.

Aceptando de antemano toda la responsabilidad por cualquier error u omisión, el autor le está agradecido a todos aquéllos que contribuyeron a este trabajo.

NOTAS

1. *Ver* Dan Tunstall y Mieke van der Wansem (editores), *1993 Directory of Country Environmental Studies: An Annotated Bibliography of Environmental and Natural Resource Profiles and Assessments.* Washington, D.C.: World Resources Institute, 1992.

2. *Ver Environment Watch Latin America,* Volumen 3, Número 4. Cutter Information Corp. April 1993.

3. *Ver* David Kaimowitz, *The Role of Non-governmental Organizations in Agricultural Research and Technology Transfer in Latin America,* Costa Rica: Inter-american Institute for Cooperation in Agriculture, s.f.

4. Kaimowitz, s.f.

5. *Ver* David C. Brown y David L. Korten, *Understanding Voluntary Organizations: Guidelines for Donors,* Washington, D.C.: World Bank, Policy, Planning, and Research Working Paper Series No. 258, 1989; Thomas F. Carroll, *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development.* West Hartford, CT: Kumarian Press, 1992; Ann Gordon Drabek, "NGOs: Do We Expect Too Much?" *Progress,* Primavera/Verano de 1992: pgs. 40-44; y Judith Tendler, *Turning Private Voluntary Organizations Into Development Agencies: Questions for Evaluation,* Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development Program No. 12, 1982.

6. *Ver* Paul Streeten, "The contributions of non-governmental organizations of development," *Development: Seeds of Change* 4, 1987: pgs. 92-95.

7. *Ver* Gretchen Bauer y Anne Gordon Drabek, "NGOs as Development Agents and Educators," en Elizabeth Morrison, Randall B. Purcell (editores), *Players & Issues in U.S. Foreign Aid: Essential Information for Educators,* West Hartford, CT: Kumarian Press, 1988; Brown y Korten 1989; Michael M. Cernea, *Nongovernmental Organizations and Local Development,* Washington, D.C.: World Bank, Discussion Paper No. 40, 1988; y Tendler 1982.

8. *Ver* Cernea 1988; y Hendrik Van Der Heijden, "The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity, and Operational Effectiveness With Accountability to Donors," en Anne Gordon Drabek (editora), "Development Alternatives: The Challenge for NGOs," *World Development* 15, otoño de 1987: pgs. 103-112.

9. Los abordajes propuestos varían. Algunos ejemplos pueden encontrarse en David Korten, *Getting to the Twenty-First Century: Voluntary Action and the Global Agenda,* West Hartford, CT: Kumarian Press, 1990; Manitoba Institute of Management Center, *Managing the Non Profit Organization,* Manitoba Institute of Management Center, Inc., s.f.; Bryan W. Barry, *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations,* New York: The Wilder Foundation, 1991; y John Friend y Allen Hickling, *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach,* Oxford: Pergamon Press, 1987.

10. *Ver* Richard Devine, Ruth Norris, y Monique Zegarra, *Recursos para Lograr Exito: Un Manual para Organizaciones Conservacionistas,* Arlington, Virginia: The Nature Conservancy International Program, 1990; y World Wildlife Fund Programa para Desarrollo Organizacional, *Una Guía para Diseñar Propuestas Eficaces,* Washington, D.C.: World Wildlife Fund, 1992.

11. *Ver* World Resources Institute (WRI) y Grupo de Estudios Ambientales (GEA), *El Proceso de Evaluación Rural Participativa: Una Propuesta Metodológica,* WRI/GEA, 1992; y Galo Ramón Valarezo, *Planeamiento Andino Comunitario,* Quito: COMUNIDEC, 1992.

12. *Ver* "El Caso de la Tortillería", en *PASOS: Prácticas de Desarrollo Rural,* diciembre de 1989 No. 1: pgs. 25-28;

13. Para mayor información sobre la experiencia de ASAGRAPA ver David Bray y Dionisio Borda, "Internalizing the Crisis of Cotton: Organizing Small Farmers in Eastern Paraguay," *Grassroots Development: Journal of the Inter-american Foundation* Volumen 12, No. 2, 1988: pgs. 16-24 (caso de Paraguay); Para otros casos que ilustran cómo la falta de de récords financieros precisos ha creado graves problemas organizacionales ver, por ejemplo, Kevin Healy, "From Field to Factory: Vertical Integration in Bolivia," *Grassroots Development,* Volumen 11, No. 2 (1987); Jonathan Fox, "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasant Organizations," *Development and Change* Volumen. 23, No. 2: pgs. 1-36 (caso de México); y Galo Ramón et al., *Actores de una Década Ganada: Tribus Comunidades y Campesinos en la Modernidad.* Quito, Ecuador: COMUNIDEC, 1992 (caso en Ecuador). La evidencia que se presenta en estos artículos, especialmente en el de Fox, indica que la necesidad de tener récords financieros precisos se vuelve más importante a medida que las organizaciones crecen. Las formas personalizadas de control dejan de operar cuando la estructura organizacional se vuelve más compleja. Por lo tanto, es necesario desarrollar nuevos mecanismos de responsabilidad que no dependan únicamente de la confianza en los individuos. Uno de los mecanismos escogidos por las organizaciones de base que han tenido éxito ha sido precisamente un sistema de contabilidad riguroso.

14. Comunicación personal con Gonzalo Chapela, profesor de la Universidad Autónoma de México en la ciudad de México, 26 de marzo de 1993; para mayor información sobre la experiencia de San Juan Nuevo, ver Pedro Alvarez Icaza, "Forestry As a Social Enterprise," *Cultural Survival Quarterly,* primavera de 1993: pgs.45-47.

15. *Ver* Streeten 1987.

16. WRI ha establecido una asociación colaborativa similar con Sistemas de Comunicación y Desarrollo Comunitario (COMUNIDEC) en Ecuador. *Ver* Bruce Cabarle y Aaron Zazueta, "Gaining ground: people's participation in the tropical forestry action plan for Ecuador," *Forest, Trees and People,* febrero de 1992, Newsletter No.15/16: pgs. 32-35; y Galo Ramón Valarezo (próximo a publicarse).

17. Para una discusión más profunda sobre las incertidumbres que afectan a los proyectos de desarrollo, y sobre planeación en general, ver Albert Hirshman, *Development Projects Observed,* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967; y Ralph D. Stacy, *Managing the Unknowable: Strategic Boundaries Between Order and Chaos in Organizations,* San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

18. Los resultados de estos talleres fueron publicados en *Monday Developments* del 4 de abril y el 2 de diciembre de 1992.

19. *Ver* "Primer Seminario de Planificación Estratégica para ONGs de América Latina y el Caribe": 01 al 06 de junio, San José, Costa Rica," Instituto de Desarrollo Económico, 1992.

20. *Ver* "Habitat," No. 21, La Paz, Bolivia: LIDEMA, March-April, 1993.

21. *Ver* Gonzalo Chapela, "Nueva ley forestal, nuevo interlocutor," *Cuadernos Agrarios: 27 Constitucional*, mayo 5 - diciembre 6 de 1992: pgs.80-87.

22. *Ver El Cotidiano*, junio de 1992.

23. *Ver* Charles A. Reilly, "The Road From Río: NGO Environmental Policy-Making," Inter-american Foundation (trabajo inédito) 1992; Hilda Salazar Ramírez, "El medio ambiente y la participación ciudadana: El Foro Mexicano de la Sociedad Civil para Río 92," *El Cotidiano* 47, May, 1992: pgs. 11-15; y Julio Romaní, "Foro Mexicano de la Sociedad Civil para Río 92 ¿cruzará el río?," en *PASOS: Prácticas de Desarrollo Rural*, abril de 1992 No. 4: pg. 82.

24. Entre otros de los servicios que ASINDES ha querido prestarle a sus miembros figuran la capacitación técnica y para negociar con el gobierno. Sin embargo, el éxito de ASINDES ha sido relativo. Su rol más estable tiene que ver con la consecución de recursos financieros para sus miembros. Dos análisis sobre la experiencia de ASINDES aparecen en Private Agencies Collaborating Together (PACT), *Trends in PVO Partnership: The Umbrella Project Experience in Central America*, New York: PACT, 1989; y Private Agencies Collaborating Together, *Steps Toward a Social Investment Fund: Negotiations Involving Nongovernmental Organizations, Government of Guatemala and the World Bank*, New York: PACT, 1990.

25. *Ver* Alfonso González, "Socio-ecological Struggles in Mexico: The Prospect," *Internal Journal of Sociology and Social Policy* 12 (4-7), 1992: pgs. 113-118. En este artículo, González documenta la efectividad de algunas alianzas de ONG y grupos de base cuando se trata de influenciar acciones gubernamentales específicas, como lo fue el caso de la construcción de una planta nuclear en Michoacán a principios de los ochentas. No obstante, González también ilustra cómo las grandes redes han fracasado en su papel de interlocutoras del gobierno en representación de la sociedad civil, debido a la enorme diversidad de intereses que se mueven en su interior. Para mayor discusión sobre las fortalezas y debilidades de las grandes redes y coordinadoras ver Alan Fowler, *Prioritizing Institutional Development: A New Role for NGO Centres for Study and Development*, London: International Institute for Environment and Development, Gatekeeper Series No. 35, 1992; Miguel Sang Bang, "Los Consorcios Nacionales y Las Fuentes Internacionales de Financiamiento del Desarrollo: Nuevos Enfoques y Perspectivas," *Posibilidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional*, Santo Domingo: Centro Dominicano de Organizaciones de Interés Social, pgs. 19-26; Daniel Santo Pietro, "Los Consorcios de ONG's Como Elementos Claves de la Cooperación Internacional," *Posibilidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional*, Santo Domingo: Centro Dominicano de Organizaciones de Interés Social, pgs. 29-32; y PACT, 1989.

26. *Ver* Frank Hess et al., *Política Ambiental en México: El Papel de las Organizaciones no Gubernamentales*, México D.F.: Informe Preliminar, Instituto Alemán de Desarrollo, 1990; y Kaimotwitz, s.f.

27. *Ver* Hess et al., 1990; y Carlos Pimentel R., "Inventariando la Cooperación Internacional en la República Dominicana" *Posibilidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional*, Santo Domingo: Centro Dominicano de Organizaciones de Interés Social, pgs.35-41.

28. *Ver* Peggy Antrobus, "Funding for NGOs: Issues and Options," en Anne Gordon Drabek, editora, "Development Alternatives: The Challenge for NGOs," *World Development* 15, otoño de 1987: pgs. 95-102.

29. Ver Thomas H. Fox, "NGOs from the United States," *World Development, 15*, Suplemento, 1987: pgs. 11-19.

30. En el taller patrocinado por WRI en octubre de 1992, al cual se invitaron fundaciones de los Estados Unidos junto con ONG de ese país y de América Latina para que identificaran las principales necesidades de las ONG en lo que se refiere a su fortalecimiento institucional, los participantes observaron que muy raras veces habían tenido la oportunidad de hablar entre ellos por fuera del marco de su relación financiera. Igualmente, varios representantes de ONG de América Latina indicaron que el taller les había ayudado a entender mejor algunos de las limitaciones que tienen los donantes (WRI 1992).

31. *Ver* Tropical Ecosystems Directorate, U.S. Man and the Biosphere Program, and the Central American Commission on Environment and Development, *The Maya Forest: Key Issues and Recommendations for Action*, Informe del encuentro tri-nacional sobre la Selva Maya realizado en Flores, Guatemala, 8 y 9 de febrero de 1993.

32. *Ver* Fowler, 1992; Norman Uphoff, *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1986; y Jerry VanSant, *Benefit Sustainability*, preparado por el Advisory Committee for Voluntary Foreign Aid. Washington, D.C.: Development Alternatives, Inc, 1987.

33. *Ver* Kristin Dawkins, "Debt-for-Nature Swaps," en Lawrence E. Susskind, Esther Siskind, y J. William Breslin (editores), *Nine Case Studies in International*

Environmental Negotiation, Cambridge, Mass: The MIT-Harvard Public Disputes Program, 1990; y Roque Sevilla Larrea y Alvaro Umaña Quesada, Por Qué Canjear Deuda Por Naturaleza?, Quito: Fundación Natura y San José: Ministerio de Recursos Naturales, 1990.

34. *Ver* Ted MacDonald, *Working With Indigenous People in Latin America: Towards Social Equity in the Conservation of Fragile Lands and Protected Areas*, Cambridge, Mass: Preparado por Cultural Survival, Inc. para USAID, 1992; y Peter Poole, *Developing a Partnership of Indigenous Peoples, Conservationists, and Land Use Planners in Latin America*, Washington, D.C.: World Bank, Policy, Planning, and Research Working Paper Series No. 245, 1989.

35. *Ver* Hess et al. 1990.

36. *Ver* Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid 1990 Report, *Responding to Change: Private Voluntarism and International Development*, Washington, D.C.: Agency for International Development, 1990.

37. Para mayor información sobre CPNAB *ver Cuadernos de Alto Balsas No. 1, El Consejo de Pueblos Nahuas de Alto Balsas (CPNAB): los primeros años: 1989-1992*, Mexico: Grupo de Estudios Ambientales, A.C., 1993; y Cuadernos de Alto Balsas No. 2, *Hacia un Camino Propio de los Pueblos del Alto Balsas: síntesis del proyecto alternativo CPNAB-GEA*, México: Grupo de Estudio Ambientales, A.C., 1993.

38. Este proyecto se volvió tan controvertido que el gobierno mexicano decidió darle un compás de espera.

Otros títulos de esta misma serie:

Securing Community-Based Tenurial Rights in the Tropical Forests of Asia

An Overview of Current and Prospective Strategies

By Owen J. Lynch

Si el problema cada vez más serio de la deforestación tropical tiene solución, ésta tiene que ver con la gran cantidad de gente que vive en las zonas "públicas" de la selva en muchas areas del Sur y el Sureste Asiático. Este documento explica por qué la participación de las gentes que dependen de la selva puede ser apoyada, en términos de legislación y políticas, mediante el fortalecimiento o la creación de incentivos de tenencia entre sus fortalecimiento o la creación de incentivos de tenencia entre sus habitantes para que protejan y manejen sus recursos de manera sostenible.

Central Africa's Forests:

The Second Greatest Forest System on Earth

By Kirk Talbott

Este documento sobre los bosques de Africa Central es el resultado de un estudio regional más amplio que WRI emprendió en colaboración con el Programa de Apoyo a la Biodiversidad patrocinado por la AID. Aquí se examina la economía política de una región que ha sido poco estudiada, así como los problemas claves que afectan a estos bosques de importancia global. El documento también ofrece una evaluación integrada del considerable desarrollo económico que ha experimentado Africa Central, así como su potencial de manejo forestal.

Elusive Success - Institutional Priorities and the Role of Coordination:

A Case Study of the Madagascar National Environmental Action Plan

By Kirk Talbott

Este estudio de caso sobre el Plan Nacional de Acción Ambiental (NEAP) de Madagascar analiza los factores claves que afectan la capacidad y el funcionamiento de la institución que coordina la política nacional ambiental. El informe extrae algunas conclusiones sobre los retos institucionales que enfrenta el NEAP de Madagascar y hace algunas recomendaciones para mejorar su capacidad de coordinación. Este estudio aborda los asuntos institucionales pertinentes al proceso NEAP en Africa en particular, y en general a la planeación ambiental a nivel nacional.

Impreso en Papel Reciclado

Diciembre 1993