

Revista de
RADIO Y EDUCACIÓN
de personas adultas y nuevas tecnologías

**SOCIEDAD
CIVIL**



Boletín nº61
Radio ECCA Fundación Canaria
radioecca.org

SUMARIO

Presentación: Sociedad civil. *Lucas López Pérez S.J.* Páginas 5-7.

Editorial: Un trabajo que teje redes de ciudadanía. *Consejo de Dirección.* Páginas 8-19.

Movimientos sociales y ONG en Brasil. *Claudio Perani.* Páginas 20-36.

Sociedad civil en la República Democrática del Congo. *Rigobert Minani.* Páginas 38-48.

La radio en redes sociales: la experiencia de ALER. *Dulce García.* Páginas 50-79.

El tercer sector en España. *Patricia de la Roda.* Páginas 80-101.

Movimientos indígenas en Brasil. *Gunter Francisco Loebens.* Páginas 102-123.

SOCIEDAD CIVIL

Lucas López Pérez S.J.*

El papel que la Administración pública debe realizar en una sociedad es muy importante. Los derechos y los deberes de las personas deben contar con el respaldo de las instituciones públicas y, también, en caso necesario, con la fuerza punitiva de la ley. Sin embargo, las diferentes agencias e instituciones dependientes del Estado no garantizan todos los derechos para todas las personas ni el cumplimiento de los deberes ciudadanos por toda la ciudadanía. Queda espacio para la actuación social más allá de lo directamente emprendido por el Estado. Algunas veces, los propios intereses de quienes trabajan en la administración pública, hacen imposible alcanzar todas las metas que se señalan los responsables políticos. Otras veces, la complejidad de los problemas a abordar exige más agilidad y menos burocracia que la habitual en las administraciones públicas. Finalmente, también los intereses más particulares, no necesariamente compartidos por el común de la ciudadanía, aglutinan a personas con capacidad de actuación y con derecho a llevarla adelante. A veces, estos intereses pueden ser motivo de conflicto.

A las personas que han escrito los artículos que encontrarán en estas páginas les trasladamos algunas preguntas:

- Para qué se organiza la ciudadanía al margen de la actividad política.
- Cuáles son los modelos habituales de organización.
- Cómo se relacionan con la actividad política y la administración pública.

- Qué dificultades se presentan en el camino de las organizaciones.

- Cuáles serían los resultados alcanzados que más valoran.

Dos de los artículos que presentamos en estas páginas nos llevan a **Brasil**. El primero, escrito por **Claudio Perani**, nos sirve de introducción: en el marco general de aquella república reflexiona sobre los diferentes modelos de organización

Presentación

de la sociedad civil, sobre las posibles articulaciones y plantea de modo muy claro las relaciones entre la política y su administración pública y los movimientos sociales. De hecho, podemos afirmar, con el autor del artículo, que en **Brasil** la sociedad civil ha tenido fuerte protagonismo en la consecución y afianzamiento de muchos derechos sociales. Del mismo modo, la llegada al poder del **Sr. Ignacio Lula Dasilva** ha obligado a replantear la función de organizaciones y movimientos orientados hacia la reivindicación de derechos y a la movilización social.

Hacia el final de estas páginas encontrarán un segundo artículo que proviene, igualmente, de **Brasil**. Está firmado por **D. Gunter Francisco Loebens**, miembro del CIMI, que aborda específicamente los movimientos indígenas: su historia, su problemática actual. Se trata de una historia de movilización relativamente reciente y que tiene uno de sus hitos más importantes en la promulgación de la actual **Constitución Federal**. La lucha por el territorio y el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas han marcado este camino de organizaciones y movimientos. La sangre derramada por muchas personas de los pueblos indígenas reclaman todo nuestro respeto y nos llevan a preguntarnos por qué los hemos dejado tan solos.

Proveniente también de **América**

Latina, nos llega el estudio de **Doña Dulce García**. Parte de la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). Pretende responder a esta pregunta: ¿en qué sentido las emisoras radiofónicas populares pueden ser un apoyo para las movilizaciones de la sociedad civil? Las instituciones comunicativas se han sentido, algunas veces, utilizadas por los movimientos sociales. En ese sentido, no es extraño que algunas emisoras se desmarquen de aquellos movimientos a los que visualizan como una variante más de la lucha política partidista. Sin embargo, por lo general, las radios populares han vivido como un deber y una riqueza apoyar las causas justas de los movimientos sociales y colaborar en la movilización y afianzamiento de la sociedad civil y sus organizaciones.

La firma de **D. Rigobert Minani Bihuzo**, que dirige un centro de estudios sociales en **Kinshasha, República Democrática del Congo**, nos presenta la experiencia de la sociedad civil congoleña. En síntesis refleja que, a pesar de problemas de articulación, de excesos de protagonismos personales y de la pretensión manipuladora de las fuerzas políticas, la sociedad civil congoleña es un factor fuerte en la conquista de la democracia participativa en los albores de su tercera república. Tras larguísimos años de dictadura y la traumática experiencia de la guerra,

la sociedad civil se ha mostrado siempre como un instrumento para abrir nuevos caminos y para potenciar los deseos de paz y democracia del pueblo congoleño. El ejercicio de presión y control sobre la clase política ha servido para alumbrar no pocas esperanzas. Del mismo modo, en determinados aspectos y espacios, la sociedad civil ha sido capaz de sustituir la incapacidad del estado para prestar servicios a la ciudadanía.

La situación del **tercer sector** en la sociedad española es el tema del artículo de **Doña Patricia de la Roda**, directora general de la **Fundación Lealtad**. En una primera parte, la autora nos presenta en números y estadísticas el volumen de las instituciones civiles que se pueden incluir

en el **tercer sector**. En un segundo momento, haciendo uso de los nueve criterios de buen gobierno establecidos por su fundación, repasa la salud financiera, organizativa, de eficiencia y de credibilidad del conjunto de las organizaciones españolas.

El artículo editorial sirve para reflejar el pensamiento y la experiencia de Radio ECCA y su fundación titular. Un centro educativo peculiar, dirigido a las personas adultas, actúa como dinamizador social y fortalece a todas las organizaciones con las que establece acuerdos de colaboración. El trabajo en redes amplias de instituciones públicas y privadas genera un tejido social capaz de dar mejores respuestas de ciudadanía. 

Notas

* *Lucas López Pérez S.J.* es el director general de Radio ECCA, Fundación Canaria.

Civil society appears as an element of initiative, pluralism and control over the political power. The fight for rights, the services offered and the preservation of the own peculiarities of a culture find themselves a better place in civil organization than in Public Administration. However, Radio ECCA is conceived as an alliance entity between public and private administration, able to articulate and bring together different powers and approaches related to its mission.

RADIO ECCA: CITIZENSHIP NETWORKS

RADIO ECCA: RÉSEAUX DE CITOYENNETÉ

La société civile représente un élément d'initiative, pluralisme et contrôle sur le pouvoir politique. La revendication des droits et la prestation de services, tout comme la conservation des particularités propres à une culture, sont plus à l'aise au sein d'organisations civiles que dans l'Administration Publique. Cependant, Radio ECCA est une entité qui allie le public et le privé, capable d'articuler et d'unir divers pouvoirs et approches autour de sa mission.

La sociedad civil y la experiencia peculiar de Radio ECCA: un trabajo que teje redes de ciudadanía

La sociedad civil aparece como un elemento de iniciativa, pluralismo y control sobre el poder político. La reivindicación de derechos y la prestación de servicios, al igual que la conservación de peculiaridades propias de una cultura, se encuentran más cómodas en las organizaciones civiles que en la Administración Pública. Radio ECCA se configura, sin embargo, como una entidad alianza entre lo público y lo privado, capaz de articular y aunar diversos poderes y acercamientos en torno a su misión.

El sr. Kofi Annan, el 8 de septiembre de 2006, días antes de finalizar su mandato como secretario general de la **Organización de Naciones Unidas**, proclamaba¹:

El aumento del poder de la sociedad civil constituye uno de los acontecimientos más importantes de nuestra época. La gobernanza mundial ya no es sólo tarea de los gobiernos. La participación y la influencia crecientes de los agentes no estatales refuerzan la democracia y redefinen el multilateralismo. Las organizaciones de la sociedad civil son también grandes

motores de toma de las iniciativas más innovadoras que pretenden luchar a escala mundial contra amenazas que se avecinan.

Apenas unos días después, el 13 de octubre del mismo año, el recién nombrado nuevo secretario general, el sr. **Ban Ki-moon**, aseguraba:

Voy a trabajar con ahínco para que la sociedad civil ingrese en la vía del diálogo. Trataré de coordinar la ayuda y la participación de las organizaciones que apoyan causas humanitarias, del mundo empresarial y

de otros componentes de la sociedad civil en todo el mundo, por el bien de la Organización.

En estas líneas pretendemos tres cosas:

- Señalar el concepto de sociedad civil que manejamos.
- Subrayar algunas claves de reflexión pertinentes en torno a este tema.
- Explicar el lugar que ocupa **Radio ECCA** en el dinamismo de la sociedad civil.

¿Qué es la sociedad civil?

Aristóteles, que parte de la experiencia de la *polis* griega, en el libro II de **La Política**, utiliza la expresión *koinonía politiké*. La traducción más literal al castellano sería *comunidad política*. Sin embargo, en lengua latina se vertió como *societas civilis*. En realidad, un primer significado para la expresión «sociedad civil» sería precisamente el que nos refiere a la comunidad política, al conjunto de la ciudadanía libre implicada en la toma de decisiones sobre el bien de la ciudad (de la *polis*). No es, por tanto, extraño que, en algún momento, la sociedad civil se entendiera como la sociedad fundada sobre el contrato social, contraria a una supuesta sociedad natural previa a todo contrato. De ese modo, la sociedad civil sería aquella socie-

No es extraño que, en algún momento, la sociedad civil se entendiera como la sociedad fundada sobre el contrato social, contraria a una supuesta sociedad natural

dad regida de acuerdo al contrato público, a través de la administración pública.

Sin embargo, en el pensamiento ilustrado aparece una segunda acepción de la sociedad civil: aquella que se contrapone al Estado. Nombres como los de los ilustrados escoceses **Adam Smith** o **Adam Ferguson** se asocian habitualmente a esta concepción². Pero es en el pensamiento de **Georg W. Friedrich Hegel** donde se pretende establecer los límites del Estado. **Hegel** describe tres tipos de sociedades humanas: la que se organiza en torno al parentesco (la familia), la que supone la deliberación y el poder de toma de decisiones para el bien común (la política) y, entre ambas, la que denomina sociedad civil: la comunidad que se relaciona a través de transacciones comerciales y laborales.

La definición más actual de «sociedad civil» encuentra su raíz en el pensamiento de **Alexis Henri Charles de Clérel**, vizconde de **Tocqueville**. Nacido en 1805, su pen-

samiento puede ser considerado plenamente actual. Convencido de que los signos de los tiempos avanzaban hacia la democratización³, defendió que una ciudadanía comprometida, consciente, formada, participativa y atenta a las virtudes cívicas se debía plasmar en una sociedad llena de múltiples asociaciones y organizaciones libres. Esa red era, a su juicio, el mejor garante contra la tiranía o la desidia de la clase gobernante y contra la desigualdad a la que nos empuja el sistema económico.

Entre la familia o el individuo y el Estado no están únicamente las relaciones comerciales y laborales; quedan también las asociaciones e instituciones culturales, las iglesias, los colegios profesionales, las asociaciones vecinales, las organizaciones altruistas de todo tipo. Por supuesto, es competencia del Estado la administración del poder y el monopolio del recurso a la capacidad coactiva de la violencia. Las organizaciones civiles tienen, sin embargo, la capacidad de convertirse en vigilante contra la concentración del poder político o contra la alianza del mundo de la política con el poder económico privado. Es decir, las organizaciones de la sociedad civil permiten articular pensamiento, generar opinión pública, dar fuerza a las reivindicaciones de derechos ciudadanos. También sirven de contrapeso a la pretensión homoge-

nizadora del **Estado** o a la usufructuación privada de los mecanismos y poderes de la **Administración pública**. En ese sentido, recuperando la reflexión clásica, la sociedad civil es espacio de acción política: desde ella la ciudadanía establece la agenda de la dirigencia política y pone límites al poder de la Administración.

Algunas consideraciones en torno a la sociedad civil

El desarrollo de la sociedad civil es un hecho. Redes sociales de iniciativa privada tejen un entramado en la que múltiples organizaciones permiten la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Sin embargo, la experiencia de estas últimas décadas exige reflexión. Problemas de diversa índole aquejan también a este proceso expansivo⁴. ¿A quién representa la sociedad civil? ¿Cómo articula la participación ciudadana? ¿Qué relación se establece entre las personas y la causa que persiguen? ¿Cuál es su vinculación a la Administración Pública? ¿De dónde obtienen su credibilidad?

La cuestión de la representatividad.

En una democracia representativa, como sucede con la mayoría de los sistemas democráticos vigentes, los administradores del Estado tienen la legitimidad dada por el colegio electoral. Los hombres y mujeres que actúan en los poderes del Estado representan a quienes de modo directo o indirecto les han dado su

confianza en las urnas. ¿A quién, sin embargo, representan las personas y asociaciones de la sociedad civil? En realidad, no representan a nada ni a nadie. No pretenden ser un lugar de representación, sino de actuación directa de la ciudadanía y sus organizaciones. La democracia representativa tiene sus límites. Esos límites hacen muy conveniente espacios de intervención y deliberación no dependientes jerárquicamente de los poderes del Estado. Se hacen necesarios foros y organizaciones que hagan oír la voz ciudadana y que puedan opinar, sugerir, vigilar y hasta presionar a los especialistas de la Administración. La representación y la participación directa no son elementos excluyentes de la democracia, sino complementarios.

Nuevas formas de participación. En el mundo occidental, las últimas décadas se han caracterizado por una creciente debilidad de la participación política a través de las estructuras de representación democrática. Salvo en momentos de especial tensión, la participación en los procesos electorales retrocede y son poquísimas las personas que se animan a afiliarse a los partidos políticos o a los sindicatos. Cierto aire de descrédito se vierte sobre la gente más activa políticamente y sospechamos de los intereses de quienes tienen cargos en la estructura de la Administración o de los partidos.

Puede ser que los procedimientos e instituciones generados por la lucha de dos generaciones, en la primera mitad del siglo XX, no susciten ya suficiente interés ni confianza por parte de la ciudadanía más joven o que la complejidad en la toma de decisiones desaliente a personas que viven lo político como cosa de un grupo especial y distante del vivir cotidiano. Por otro lado, la sociedad occidental actual valora especialmente los compromisos efímeros y las identidades compartidas. El carácter de consumidor se impone, en la vida cotidiana, al de ciudadanía y la aparición por los centros comerciales es más frecuente que la que se registra en las asociaciones vecinales, culturales o religiosas (y, por supuesto, en las organizaciones políticas o sindicales). Es posible que muchas veces, entre las personas de cierta edad, se añoren aquellos tiempos en los que el asociacionismo contaba con compromisos fuertes y la lucha por la causa común definía la identidad de las personas.

Lo cierto es, sin embargo, que muchas personas jóvenes participan de modos diferentes en las tareas comunes y, frente a la aparente anemia de las instituciones, se movilizan en torno a proyectos tan dispares y ambiciosos como los que se articulan a partir de la idea de que «*otro mundo es posible*». La participación en acciones políticas de signo apa-

rentemente «antisistema» (los mal denominados movimientos «anti-globalización») se combina con la participación en voluntariados, en la elección del puesto de trabajo en función de las posibilidades de humanización, se participa ardentemente en campañas contra determinadas guerras o a favor de causas medioambientales. De ese modo, incluso en las democracias más envejecidas, abundan acciones, movimientos y organizaciones que pretenden posibilitar una participación en las reivindicaciones políticas o en la prestación de servicios culturales o humanitarios.

Personas organizadas en torno a una causa provisional. Por todos lados, aunque principalmente en sociedades donde las desigualdades e injusticias sociales no han podido ser matizadas por la acción del **Estado de Bienestar**, proliferan organizaciones que suplen la acción de las administraciones o que se movilizan para exigir a los gobiernos respuestas. Millones de personas por todo el mundo participan en los movimientos sociales, con estructuras organizativas de bajo peso institucional y mensajes y causas más especializadas, o también en **Organizaciones No Gubernamentales** que aumentan su complejidad y su capacidad de responder a diferentes necesidades sociales. Muchas son las causas que se ponen en marcha por iniciativas de la sociedad

civil: la defensa de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la extensión de los derechos civiles a las poblaciones emigrantes, la configuración de una política de cooperación solidaria, la resistencia frente a las intervenciones bélicas, la incorporación de prácticas interculturales, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la adaptación de nuestras ciudades a las posibilidades de personas con condiciones diferentes. Ciertamente, el carácter fragmentario y provisorio que adquieren estas causas es pertinente a la descripción que hacemos: se lucha por salvar un río, por proteger una especie animal, por llevar fondos a un proyecto educativo en un país del Sur, por restaurar un viejo monumento medieval o por sacar de la prisión a una persona luchadora en un país que no respeta la libertad de expresión.

El final de una época en la que las iglesias tuvieron encomendados una serie de servicios –fundamentalmente la educación y la protección social de los más desfavorecidos (también, en menor medida, el sistema de salud)– la toma de conciencia de la acción del Estado ha supuesto conflictos. En algunos lugares, la Administración pública se muestra incapaz de llevar una educación gratuita y de calidad a todas las personas. Allí, la sociedad civil suple y, a la vez, exige a las autoridades la asunción progresiva de sus responsabi-

Editorial

lidades. En otros lugares, tras el desencuentro motivado por posiciones ideológicas, en las últimas décadas, se desactiva la virulencia de los conflictos con el hallazgo de fórmulas que respeten y valoren las iniciativas de la sociedad civil y la necesaria tutela de derechos fundamentales que debe ejercer el Estado.

Independencia y control social. En cuanto la sociedad civil, consigue que la clase política se implique en una causa, el dinero público alcanza a las organizaciones comprometidas. Muchas veces, la falta de habilidades apropiadas o la creación de situaciones proclives a la corrupción arrastran a estas entidades al fracaso. Otras veces, consiguen el éxito en su gestión y, de ese modo, pierden la autonomía que en su día les llevó a sentir las necesidades sociales y sus gestores pasan a incorporarse a una suerte de funcionariado de segundo grado. En medio del éxito o del fracaso, este tipo de procesos debilita a la sociedad civil y contamina de descrédito a los movimientos y a las personas que la lideran. Las organizaciones del **tercer sector** no obtienen su legitimidad del respaldo de la **Administración pública**, sino de la credibilidad y eficiencia en la capacidad para conectar con las necesidades sociales y para darles una respuesta. En ese sentido, la transparencia y la aplicación de normas eficientes de buen gobierno se hacen imprescindibles

Las organizaciones del tercer sector no obtienen su legitimidad del respaldo de la Administración Pública, sino de la credibilidad y eficiencia

con un triple objeto: a) someterse al control social de los bienes aportados por la propia sociedad (públicos o privados); b) ser eficaces en el afrontamiento de su misión específica y ser eficientes en el manejo de los recursos; c) mantener el contacto con la sociedad y la independencia respecto a los aparatos del **Estado**⁵.

Radio ECCA es una entidad de la sociedad civil que establece alianzas en su tarea cotidiana. La principal, por supuesto, es la que establece con su propio alumnado. En las próximas líneas queremos señalar tres cosas: a) cómo Radio ECCA es, en sí misma, una institución de la sociedad civil que se alía con las administraciones públicas; b) cómo la vida de Radio ECCA es posible gracias a las alianzas que establece con múltiples instancias y organismos públicos y privados; y, finalmente: c) una breve reflexión sobre el modo en que Radio ECCA es sociedad civil.

Radio ECCA es una entidad de la sociedad civil aliada con las administraciones públicas⁶

La historia de Radio ECCA está vinculada desde siempre a la colaboración entre la iniciativa privada y la **Administración pública**. El jesuita Villén Lucena, portador de la idea originaria, recibió en 1963 la concesión de una emisora privada. Reunió en torno a su causa a un grupo de personas provenientes de la sociedad civil grancanaria que le dieron su apoyo, asesoría y recursos económicos. Desde esa primera hora, el **Cabildo de Gran Canaria**, competente en la administración insular, facilitó trámites administrativos y aportó parte de los recursos económicos. Por otro lado, la autoridad educativa competente en los años sesenta, bajo la figura conocida como **Escuelas de Patronato**⁷, aportó los maestros y maestras del funcionariado público que se incorporarían a la plantilla de la nueva institución. Más adelante, con la llegada de la democracia⁸, se estableció la figura jurídica de **Centro Público en Régimen de Administración Especial**. Finalmente, tras la aprobación de la LODE (4 de julio de 1985), en los años ochenta, Radio ECCA quedó configurada como una fundación privada, cuyo liderazgo se encomienda estatutariamente a la **Compañía de Jesús**, y que cuenta con una alta

Redes: la experiencia de ECCA

participación de las administraciones públicas⁹.

Desde hace, pues, más de dos décadas, **Radio ECCA Fundación Canaria** está regida por un Patronato en el que participan, además de su propio profesorado y representantes del alumnado y de quienes trabajan o colaboran con la Institución, el **Gobierno de Canarias**, el **Ministerio de Educación**, los **Cabildos Insulares**, la **Compañía de Jesús**, la **Diócesis Canariense** y la **Diócesis Nivariense**, la **Cadena COPE**, la **Fundación Marquesado de Arucas**, la **Caja General de Ahorros de Canarias**, la **Caja Insular de Canarias**, y múltiples colaboradores provenientes del mundo de las profesiones liberales o de la empresa, reunidos en la **Asociación ECCA**, heredera de quienes aportaron fondos desde el inicio bajo la denominación de «socios accionistas con Dios».

Esta configuración jurídica se rige por la normativa nacional y autonómica referida a Fundaciones. Está controlada por el **Protectorado de Fundaciones de Canarias**. Cuenta con unos **Estatutos** respetuosos con estas normas y con una serie de documentos inspiradores o normativos que dan cauce reglamentario a la acción y gestión de la propia **Radio ECCA**. La participación directa de las **administraciones públicas** en el gobierno y en la dotación de recursos de la **Institución** está encau-

zada por los propios estatutos y por diferentes convenios. Destaca, el firmado con la **Consejería de Educación del Gobierno de Canarias** (con sus diferentes formas y denominaciones durante estos últimos veinte años) que establece el régimen de **Concierto Educativo** para la financiación del profesorado y de algunas actividades de funcionamiento de **Radio ECCA**.

Una vida llena de sinergias y redes

La vida de **Radio ECCA** depende, en primer término, de la alianza que establece con su alumnado. En ese sentido, la pretensión de *llevar la mejor educación posible al mayor número de personas, sobre todo a las personas con más necesidades de formación*, supone un pacto de cumplimiento¹⁰. **ECCA** organiza su gestión para detectar las necesidades de formación, para proponer acciones educativas acordes con aquellas necesidades y para proporcionar, a quienes confían en ella, la certeza del reconocimiento sobre el esfuerzo realizado. El equipo humano de **Radio ECCA** se esfuerza por estar al tanto de la calle, por producir los mejores materiales educativos y proponerlos a través de la eficiencia de la metodología que lleva su nombre (**Sistema ECCA**) y por tener la máxima calidad en los procedimientos de secretaría y certificación. El alumnado, por su parte, colabora

con la transmisión de inquietudes y propuestas, el seguimiento de los estudios y la aportación económica precisada en función del coste de los materiales pedagógicos. Del mismo modo, la participación, quizá demasiado tímida en la **Asociación del alumnado de Radio ECCA** vehicula algunas iniciativas y visualiza, con la presencia de su representante en los órganos de participación de la Institución, el poder de esta alianza.

Pero son muchas otras las alianzas y colaboraciones que caracterizan a **Radio ECCA**. En el *ámbito de las comunicaciones*, la colaboración con otros medios radiofónicos, televisivos, agencias o medios escritos, describe la práctica habitual de la Casa. En buena medida, esta colaboración intensa y bien avenida es posible gracias al carácter de organización sin ánimo de lucro de la **Fundación ECCA**, que supone, entre otras cosas, que la Emisora no es competencia en la lucha por el negocio de la publicidad. En muchas emisoras municipales o culturales, el personal de la Institución participa produciendo programas específicos o propiciando la emisión de cursos y programas de la Casa. Con algunas emisoras comerciales hay frecuente intercambio de participaciones y todo lo bello que sucede en torno a los medios de comunicación encuentra eco en la programación de **Radio ECCA**.

La acción social de **Radio ECCA** se orienta permanentemente a la oferta formadora. De esa manera, con mucha frecuencia, sirve de complemento para la actuación de múltiples organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, la colaboración con entidades como **Acoge (Las Palmas, Vecindario, etc.)**, **Acción Social S.J.**, **Adena**, **Cáritas**, **CEAR**, **Cruz Roja**, **Entreculturas**, **Manos Unidas**, **Médicos del Mundo**, **Mujeres de Negro**, se concreta en documentos de colaboración específicos. Muchas otras organizaciones reciben el apoyo directo de nuestra emisora, difundiendo sus iniciativas y propuestas, sin que esta relación se plasme en documentos formales. Del mismo modo, **Radio ECCA** colabora con las iniciativas de las organizaciones eclesiales, no sólo de ambas **Diócesis** o de la **Compañía de Jesús**, que forman parte de su Patronato, sino de otras iglesias y de otras comunidades religiosas alentando siempre el *diálogo interreligioso* y de estas entidades con otras organizaciones de la sociedad civil o de la Administración pública.

Precisamente, la colaboración con las diferentes agencias e instituciones públicas es parte muy importante de la actuación de esta Casa. No se contrapone a la actuación como parte de la sociedad civil sino que, más bien, ayuda a integrar y consigue sinergias. **Radio ECCA** colabora explícitamente con diferentes ins-

tituciones dependientes de la **Consejería de Educación** en su labor directamente relacionada con su misión central. Pero la formación de las personas adultas abarca ámbitos vinculados a empleo, salud, participación ciudadana, cooperación exterior, intervención psicosocial, alfabetización digital, etc. que suponen la oportunidad de colaboración con los diferentes departamentos y administraciones públicas competentes en la materia. El reciente programa ECCA-Integra, extendido por múltiples delegaciones de la entidad, supone un ejemplo claro en el que ECCA colabora con el Estado en la facilitación de los procesos sociales suscitados por el fenómeno migratorio.

Radio ECCA en la sociedad civil

De lo dicho hasta ahora, podemos concluir algunas consideraciones que explican el modo en que **Radio ECCA** se comporta como sociedad civil:

Sinergia entre lo público y lo privado. Es una característica que acompañó desde sus inicios a esta Casa y que nos resulta irrenunciable. Y esto por dos motivos: a) Porque esta sinergia permite un mejor desempeño de Radio ECCA en su misión de servicio a las personas con más necesidades educativas; y b) Porque Radio ECCA entiende como misión

propia fortalecer la conciencia de lo público, del bien común, y de las instituciones que se articulan en función del mismo. Radio ECCA es una entidad civil y, por tanto, no es administración pública, pero es un servicio público (orientado al público adulto sin exclusión y con carácter no lucrativo y sometido a los controles de las instancias públicas y privadas pertinentes) y cree y quiere potenciar la responsabilidad de las administraciones públicas en la formación de las personas adultas a las que dirige su actuación. En ese sentido, este apoyo mutuo entre lo público y lo privado permite igualmente trabajar en la línea de una mayor conciencia de ciudadanía, responsable de aquello que a todas las personas implica y que valora las particularidades culturales, religiosas o de cosmovisión como un aporte que enriquece la identidad poliédrica de nuestra sociedad.

Redes orientadas a la misión. El refranero popular nos dice: «zapatero, a tus zapatos». No se trata de buscar cualquier relación que permita adquirir más patrimonio o mayor implantación social en sí misma. Se trata de focalizarse en la misión y de, en ese sentido, aprovechar todo el entramado de organizaciones e instituciones que permitan llevar una mejor formación al mayor número de personas adultas. Especializada en su saber hacer pedagógico, **Radio ECCA** pretende formar parte de una

red muy amplia que pone a disposición de muchas personas diferentes tipos de servicios y posibilidades. Sin perder su peculiaridad ni dejar de reivindicar su saber hacer, **Radio ECCA** colabora con otras organizaciones de las que aprende y a las que fortalece. Evidentemente, en determinados momentos, las normas de la percepción social obligan a luchar por mayor protagonismo o permiten un trabajo más oculto. En ambos casos, el tejido de redes será positivo en cuanto permita a todos los nudos integrantes de la misma hacer mejor su misión y fortalecerse para otras iniciativas.

Generar encuentro y diálogo. La sociedad contemporánea se caracteriza, cada vez más, por la fragmentación de ámbitos; sin embargo, la comunicación alcanza niveles globales y sabemos que las decisiones de determinados foros financieros afectan a la vida de comunidades cuya existencia desconocen los ámbitos de poder. La simplificación de los mensajes generada por las leyes de la comunicación de masas fomenta la ausencia de matices y la confrontación de intereses; sin embargo, valoramos el diálogo y proponemos el encuentro entre culturas, cosmovisiones y civilizaciones en el convencimiento de que no podemos aislarnos ni convivir con imágenes estereotipadas de las personas o los grupos humanos que viven de otro modo. Observamos

cómo el poder de la cultura dominante tiende a homogeneizar los comportamientos y las valoraciones éticas; y queremos escuchar a quien vive de otra manera y a quien se comporta de un modo diferente. Si bien el Estado tiene la obligación de establecer los límites de los comportamientos socialmente aceptables y de fomentar los derechos de las minorías diferentes, corresponde a toda

la sociedad, y es una opción de esta Casa, generar el mayor número posible de foros y encuentros que nos animen a vivir una ciudadanía responsable y que, más allá de cierta tolerancia pasiva, valore positivamente y se comprometa con el derecho a la diversidad. Esa es la sociedad civil. El compromiso con sus redes es nuestro camino.



Notas

¹ Este y el siguiente texto están tomados de www.un.org/spanish/civil_society/

² Para una visión del concepto de «sociedad civil» en Adam Ferguson, Cf.: María Isabel WENCES SIMON, *Sociedad civil y virtud cívica en Adam Ferguson*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

³ Entre 1935 y 1940 publicó su tratado *Sobre la democracia en América*.

⁴ Para este apartado, Cf. José Antonio ZAMORA (coord.), *Radicalizar la democracia*, Ed. Verbo Divino, 2001. También: Imanol ZUBERO, *Buenos ciudadanos para una buena sociedad. La importancia de las instituciones intermedias*. Congreso «Familias, construyendo ciudadanía». FAD, Congreso 2007.

⁵ La distinción entre «público» y «privado» resulta importante a la hora de delimitar las fronteras de la sociedad civil. Puede entenderse como una distinción tajante (en procedimientos, fuentes de recursos, estructuras jurídicas, modos de gestión, estructuras de gobierno, niveles de eficacia, etc.) o como «tercer sector», con la afirmación de «servicio público desde instancias no públicas».

⁶ Cf. Raimundo GUTIÉRREZ DEL MORAL, *Distintas fórmulas jurídicas (1965-1990)*, Boletín Radio y Educación de Adultos, 13 (Enero-Abril 1990), 41-43.

⁷ Se trataba de una configuración que permitía a la entidad privada titular originaria nombrar a la dirección y al profesorado y llevar la administración económica del centro. El nombre jurídico del mismo era Consejo Escolar Primario de Escuelas Radiofónicas de Radio Popular de Gran Canaria, Radio ECCA. (Previamente, al comienzo hubo una cesión sin más de «maestros alfabetizadores», de la entonces llamada Campaña de Alfabetización, por la Inspección de Las Palmas; luego, se usó la figura jurídica de las «misiones pedagógicas»).

⁸ Aunque el procedimiento se inició a partir de la aparición de la Ley General de Educación, del ministro Villar Palasí, en 1973, únicamente se alcanzó la figura jurídica allí contemplada durante la transición política.

⁹ Los miembros constituyentes de la Fundación fueron la Compañía de Jesús, la COPE y el Gobierno de Canarias. Los cambios en la legislación de fundaciones permitieron la inclusión del Gobierno, puesto que la anterior legislación no permitía que los entes públicos constituyeran fundaciones.

¹⁰ La relación entre Radio ECCA y su alumnado es semejante a la que se establece entre una empresa de servicios y sus clientes. No se trata tando de una relación jurídica, sino una relación de sentido. La inclusión del alumnado entre los patronos de la Fundación dota de mayor entidad a esta relación.

We try to define the concept of the civil society that is organized considering the social movements, the NGO's and other organizations. The main characteristic of the social movements functions taking into account its objectives and its apparently weaker organizational system. In Brazil, the plural civil society has an interesting history related to the search of social changes. Its relationship both with the state and with the international organizations are conditioning factors that, at the end, are wondering about the development model we wish for our society.

SOCIAL MOVEMENTS AND NGO IN BRAZIL

MOUVEMENTS SOCIAUX ET ONG AU BRÉSIL

Nous essayons de définir le concept de société civile organisée autour des mouvements sociaux, ONG et autres organisations. La caractéristique fondamentale des mouvements sociaux réside dans leurs objectifs et leur système d'organisation apparemment plus faible. Au Brésil, la société civile plurielle a une histoire intéressante vis-à-vis de la recherche des changements sociaux. En définitive, sa relation avec l'Etat et les organisations internationales pose la question du modèle de développement que nous souhaitons pour notre société.

Palabras clave: cambio social, estado, liderazgo, militancia, movimiento social, ONG, organización, partidos, política.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y ONG EN BRASIL

Claudio Perani¹

Intentamos definir el concepto de sociedad civil organizada en torno a los movimientos sociales, las ONG y otras organizaciones. La característica fundamental de los movimientos sociales atiende a sus objetivos y a su sistema organizativo aparentemente más débil. En Brasil, la sociedad civil plural tiene una historia interesante en la búsqueda de los cambios sociales. Su relación con el Estado y con las organizaciones internacionales son condicionantes que, en última instancia, se preguntan por el modelo de desarrollo que deseamos para nuestra sociedad.

Introducción

Se trata de un tema extremadamente interesante, actual y muy debatido en la coyuntura política brasileña. Por un lado, la actualidad de este debate proviene de la desconfianza sobre la actuación de los partidos políticos. En los medios populares se da un pesimismo fuerte en torno a las instituciones y personas de la política. Con facilidad se afirma que la política no sirve para el cambio, que los hombres y mujeres de

la política están corrompidos y que buscan únicamente intereses personales.

Por otra parte, los propios científicos sociales (al menos algunos) cuestionan el curso que toma la política a través de los partidos. Afirman que quien decide es la economía globalizada y que esta controla a los gobiernos e impone su poder. De ese modo, los partidos, el Congreso, el Gobierno pierden su importancia y se persiguen

En los medios populares se da un pesimismo fuerte en torno a las instituciones y personas de la política

Defendemos que, como principio, será necesario no excluir ningún sendero político, sino reforzar y mejorar todo para que pueda favorecer la organización popular y su poder

otros caminos políticos: los movimientos sociales y las iniciativas de la sociedad civil. Por supuesto, se trata de afirmaciones cuestionables. Sin embargo, tienen su valor y reflejan una situación concreta en cambio permanente. En síntesis, defendemos que, como principio, será necesario no excluir ningún sendero político, sino reforzar y mejorar todo para que pueda favorecer la organización popular y su poder.

En esta coyuntura toma especial valor la discusión en torno a la relación entre sociedad civil, con sus instituciones y movimientos, y el Estado. No conviene permanecer apalancado dogmáticamente en ideologías que pueden impedir aperturas necesarias. Se trata de una relación que, por momentos, puede ser tranquila y, en otros momentos, tremendamente tensa. Se trata de relaciones que cambian continuamente debido a los propios cambios en el poder institucionalizado y en las diferentes visiones de los movimientos sociales.

Sin pretender dar un cuadro exhaustivo, estas páginas quieren dar algunas informaciones sobre esas realidades. Los límites del artículo y la

propia complejidad de la situación y de las opiniones existentes hacen imposible dar una visión completa. Quiero mostrar algunos problemas y desafíos existentes. Reconozco la perspectiva política desde la que escribo: aquella que privilegia la importancia del poder de la base social y de la organización popular.

Los actores

La dificultad para hablar de la sociedad civil, de los movimientos sociales y de las ONG estriba en que se trata de conceptos y entidades muy diversos.

La **sociedad civil** es una expresión antigua que significaba al Estado o a la sociedad política, el espacio en el que la ciudadanía es políticamente activa. Posteriormente, se distinguió entre Estado y sociedad civil y esta última adquirió principios y formas propias.

Con la industrialización, se mostraba como un concepto ligado al desarrollo capitalista, y se hizo sinónima de *sociedad burguesa*. Se trataba de la expresión de la suma de los intereses particulares o privados de los individuos en cuanto porta-

dores o propietarios de bienes económicos. En síntesis, pasó a tener un fuerte significado económico.

Solamente con **Antonio Gramsci**, la sociedad civil pasa a ser considerada parte de la superestructura política y cultural y ya no más una estructura económica. Si en un primer momento, la sociedad civil indicaba más bien los instrumentos políticos y culturales con los que la clase dominante ejercía su hegemonía (a través de las iglesias, las escuelas, los sindicatos...), más tarde, gracias a las presiones de los trabajadores y de los sectores populares que abrían brechas en los límites políticos y sociales del momento, comenzó a significar las organizaciones independientes del Estado, que se resisten a las estructuras dominantes de la sociedad.

Actualmente, la sociedad civil aparece como el campo donde se expresan y se organizan intereses diferentes. Ahí radica su ambigüedad y su complejidad. Se trata de una red de organismos sociales relativamente autónomos frente a la sociedad política. En el entendimiento de los sectores progresistas de la sociedad, habitualmente se trata de un espacio en el que las clases sometidas

pueden obtener hegemonía en el poder, un arma, por tanto, contra las pretensiones globalizadoras de un estado totalitario. Aquí, en **Brasil**, se puede decir que desde el final de la década de los ochenta, la sociedad civil pasó a ser un concepto más ligado a las organizaciones y sectores populares que señalaban el camino hacia una nueva sociedad.

En el sentido más amplio, un **movimiento social** es cualquier iniciativa popular encaminada a la mejora de la situación o a la reivindicación de derechos. Se trata del propio pueblo que se pone en movimiento para sobrevivir, que inventa iniciativas más o menos individuales o colectivas para encontrar su propio espacio social. En un sentido más restrictivo y habitual, se trata de las organizaciones populares que reivindican los derechos fundamentales y una vida digna. Pueden ser iniciativas de carácter más económico, por ejemplo, en el vasto campo de la economía solidaria, o de carácter social o político.

Existe una gran variedad de movimientos sociales. Esto significa, de un lado, que debemos reconocer la riqueza de iniciativas populares encaminadas a la reivindicación de de-

En Brasil, desde el final de la década de los ochenta, la sociedad civil pasó a ser un concepto más ligado a las organizaciones y sectores populares

Estudios e informes

mandas y derechos; por otro lado, esto hace notar la necesidad de definir mejor cada movimiento, con sus especificidades en objetivos y organización. Una tarea que no resulta fácil en medio de tan gran diversidad.

Los movimientos sociales son grupos que se mueven en defensa de intereses comunes y que presentan algunas características apropiadas:

- Nacen de una necesidad sentida por el conjunto del grupo.
- Producen una unidad entre los miembros, que se concreta en una organización fuerte.
- Se disuelven cuando alcanzan sus objetivos.
- Muestran un alto grado de espontaneidad (en sentido de fuente originaria, no en oposición a conciencia u organización).
- Poseen una conciencia clara en torno al objetivo que buscan, y no tan clara en cuanto a las implicaciones políticas más generales.
- Observan con suspicacia toda vanguardia.
- Favorecen:

- o Una democracia de base.
- o Las transformaciones que sean fruto de vivencias cotidianas.
- o El cuestionamiento político.
- o La crítica de la dirección centralizada.
- o La apertura de espacio político a los problemas de la vida personal.
- o La búsqueda de una coherencia mayor entre vida privada y vida pública.

Los movimientos se diferencian de las instituciones (asociaciones, sindicatos o partidos), de las organizaciones más estables e imprescindibles o con mayor rigor burocrático. Tampoco se identifican con las Organizaciones No Gubernamentales que, habitualmente, son equipos de asesoría con identidad propia pero sin una base popular más amplia.

Si buscamos una definición más estricta, en **Brasil** se suele recurrir a la definición de **Alberto Melucci**²: acción colectiva, cuya orientación comporta solidaridad, que se manifiesta en un conflicto e implica una ruptura de los límites de compatibili-

Los movimientos sociales (...) se diferencian de las instituciones, de las organizaciones más o menos estables (...).
Tampoco se identifican con las ONG

Según Melucci, (...) no podemos hablar de movimiento social cuando las acciones colectivas se sitúan en el interior de los límites de variabilidad de un sistema de relaciones sociales

dad del sistema al cual se refiere. *Solidaridad* es la capacidad de los actores implicados para reconocerse y ser reconocidos como parte de una misma unidad social; *conflicto* es la relación de oposición entre dos o más actores que se enfrentan para el control de determinados recursos; por *ruptura de límites* entendemos el rompimiento de las reglas del juego, la proposición de objetivos no negociables y la capacidad de cuestionar la legitimidad del poder.

Según **Melucci**, la cuestión fundamental radica en la existencia o no de un *conflicto sistémico*; es decir, se trata de que el movimiento social esté en posición antagónica con el actual sistema económico político, o lo que es lo mismo, con el capitalismo en su actual forma de neoliberalismo. Los conflictos, evidentemente, no existen únicamente en las cuestiones de clase o de raza, sino que también entran en el campo de las cuestiones culturales.

En otras palabras, la acción colectiva debe llevar a romper los límites de los comportamientos admitidos, más allá de las leyes reconocidas y forzando una nueva estructura que el actual sistema no puede tolerar.

Según el autor, no podemos hablar de movimiento social cuando las acciones colectivas se sitúan en el interior de los límites de variabilidad estructural de un cierto sistema de relaciones sociales, que, sencillamente, representan fenómenos de mantenimiento del orden establecido.

Para dar algunos nombres, queremos subrayar los movimientos más estables con representación nacional: **Movimiento Sin Tierra**, que es uno de los más conocidos también internacionalmente; **Movimiento de Afectados por las Represas**; **Movimiento de Sin Techo**; **Movimientos de los Habitantes de las Riberas del Amazonas**; los diversos **Movimientos Negros**; los muchos **Movimientos Indígenas**; **Movimientos de Mujeres** y otros más. Por otro lado, deberíamos sumar aquellas movilizaciones más amplias que se manifiestan de forma periódica, como **Grito de los Excluidos**, las **Asambleas Populares**, las **Semanas Sociales**, o los diferentes **Foros Sociales**.

Se trata de un limitado cuadro fenomenológico. Permite, sin embargo, constatar la diversidad y capaci-

Estudios e informes

dad de innovación en los modelos organizativos, al igual que la enorme variedad de posiciones y grupos.

La estructura de los movimientos sociales, por lo general, es menos rígida. En ellos no encontramos un liderazgo autoritario. Son capaces de adaptarse a las nuevas exigencias, sin normas ni compromisos rígidos. No tienen un plan estratégico perfectamente trazado. Por supuesto, todo esto explica la mayor versatilidad y facilidad de los movimientos de cara a las movilizaciones, pero también puede constituir la flaqueza de los movimientos.

La variedad de las reivindicaciones de los movimientos representa una gran novedad en el panorama de las luchas por una sociedad nueva. No se habla únicamente de trabajo, de leyes laborales o del problema del desempleo. Se abordan derechos muy diversos: la tierra, la morada, el agua, el transporte, el ocio, la educación, la participación política; se enfrentan cuestiones sobre el géne-

En los movimientos sociales no encontramos un liderazgo autoritario. Son capaces de adaptarse a las nuevas exigencias, sin normas ni compromisos rígidos.

ro, la etnia, la sexualidad, la tercera edad, así como las trazas de la identidad, las raíces culturales, la conciencia ambiental. De este modo, los movimientos amplían los límites de las luchas políticas y favorecen el crecimiento de una conciencia más autónoma y más lúcida.

No podemos dejar sin mencionar las iniciativas de **economía solidaria**. Se trata de un grupo de actuaciones también muy diverso. De las mismas, un alto porcentaje puede ser considerado como economía no capitalista, a pesar de ser realizadas en una sociedad que sí es capitalista. Habitualmente se trata de empresas familiares que adoptan la forma de cooperativa y que surgen principalmente en el mundo rural. No pretenden tanto el lucro cuanto satisfacer las necesidades básicas de quienes participan en las mismas. Tienen, normalmente, una gestión autónoma o participativa. Eliminan las relaciones de dependencia en el trabajo. Podemos decir que suponen el interesante signo de que es posible una actuación económica no capitalista sin necesidad de tomar el poder o conquistar el Estado. Sin embargo, en el momento actual de desarrollo en el que nos encontramos, es difícil poder visualizar hasta qué punto esta economía podrá crecer y llegar a transformarse en una alternativa al actual modelo de desarrollo.

La preocupación que levantó la corrupción en el sector de las ONG llegó a ser muy grande. El Congreso sintió la necesidad de instituir una Comisión Parlamentaria

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Si ya en el campo de los movimientos sociales encontramos una enorme variedad de modelos y tipos, todavía hay más diversidad en el amplio territorio de las Organizaciones No Gubernamentales. En un total cercano a las trescientas mil fundaciones sin ánimo de lucro, en **Brasil** hay más de siete mil ONG.

Entre ellas existen objetivos y fines muy dispares. Podemos encontrar ONG únicamente interesadas en conseguir recursos económicos para fines muy particulares, ligadas a grupos políticos o a personas con intereses concretos. Tenemos un sector muy amplio de organizaciones que reciben dinero del Gobierno y que difícilmente pueden ser llamadas «no gubernamentales». Tenemos, igualmente, otras organizaciones que prestan servicios muy importantes y válidos como asesorías en un determinado campo.

La preocupación que levantó la co-

rupción en el sector de las ONG llegó a ser muy grande. El Congreso sintió la necesidad de instituir una Comisión Parlamentaria de Investigación para aclarar la situación de entidades que estaban sometidas a un nivel de fiscalización muy bajo. Detrás de esta decisión hay, por supuesto, motivos políticos insuficientemente explicitados. Sin embargo, la Comisión de Investigación está permitiendo descubrir muchos caminos deshonestos. Para su investigación, la Comisión escogió doscientas cincuenta ONG que reciben anualmente más de doscientos mil reales del Gobierno Federal, sin contar otros posibles recursos de los estados o de los municipios. Por sí solas, las cantidades económicas que manejan permiten levantar dudas sobre los verdaderos objetivos de este tipo de organizaciones.

Un claro ejemplo de dependencia del Gobierno es el denominado **Grupo de Trabajo Amazónico** (www.gta.org.br), que reúne a seiscientos dos organizaciones medioambientalistas. Sin que podamos negar su contribución positiva en muchas ocasiones, sabemos que reciben financiación del Gobierno y de bancos extranjeros. En este caso, eso significa que esta organización está obligada a defender la política del Gobierno, como sucede en el caso de la Ley de las Concesiones Forestales, criticada con muchísima fuerza por diversos científicos sociales y por la **Comi-**

La Asociación Brasileña de ONG pretende promover (...) la ampliación de la ciudadanía (...) y la consolidación de una democracia más participativa

sión Pastoral de la Tierra de Amazonia. Sin embargo, fue defendida por la GTA.

Más interesante resulta conocer los objetivos de las ONG que se preocupan por buscar y promocionar alternativas de desarrollo humano y sostenible. Se trata de organizaciones que consideran la justicia social como un compromiso fundamental en su actuación. Con este fin, podemos acudir a la **Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG)**, nacida en 1991, y que reúne a las organizaciones más serias y activas en este horizonte de lucha por una sociedad nueva.

La **ABONG** tiene dos objetivos: promover el intercambio entre las diferentes organizaciones que buscan la ampliación de la ciudadanía, el asentamiento de una ampliación de derechos, la justicia social y la consolidación de una democracia más participativa. Su puesta en marcha es el fruto de la trayectoria de un segmento pionero de organizaciones no gubernamentales. Estas or-

ganizaciones se caracterizan por un perfil político determinado: una tradición de rechazo al autoritarismo, la contribución a la consolidación de los nuevos sujetos políticos y de los movimientos sociales, y la promoción de derechos, la construcción de la ciudadanía y la defensa de una ética política.

Debemos recordar que muchos de los fundadores de esas ONG de carácter más político fueron personas que militaron en los partidos de izquierda. Se trata de personas que tuvieron una muy dolorosa experiencia durante la dictadura (fueron torturadas, exiliadas) y que, de vuelta a **Brasil**, muy posteriormente, intentaron nuevos caminos.

Las **ONG** asociadas son más de doscientas cincuenta. Podemos solamente citar una de las más famosas y activas, el **Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Políticos**, el denominado **IBASE**, que tomó, en su día, la iniciativa para fundar la **ABONG**.

La política de Estado

El estado de **Brasil** reconoce y apoya siempre a las organizaciones sin fines lucrativos de perfil más asistencialista y volcadas a la prestación de servicios públicos en las áreas de la asistencia social, la salud y la educación. Desde el momento en el que la Administración pública reconoce a un determinado segmen-

to de organizaciones de la sociedad civil como organizaciones de utilidad o interés público, crea una relación privilegiada con esas organizaciones, que se concreta en una mayor facilidad de acceso a recursos públicos de forma directa o indirecta.

Pero el caso de las ONG es, por lo normal, muy diverso. No se puede hablar de una identidad común en la que reconozcamos de un lado a estas organizaciones más abocadas a tareas asistenciales (los hospitales, los centros educativos privados, los centros asistenciales, los clubes recreativos o deportivos, las guarderías infantiles o los refugios para personas sin hogar); y, del otro, a las organizaciones no gubernamentales con objetivos más políticos, que pretenden un cambio político y que tienen capacidad para oponerse a las políticas del Gobierno.

La perspectiva del Estado fue siempre aquella de instrumentalizar las entidades sin fines lucrativos atribuyéndoles un rol paraestatal. Ese era el designio que debía cumplirse con las ONG. En la década de 1990, con los nuevos actores en los procesos socio-políticos en curso y con el ambiente generado por una política de privatizaciones, el Gobierno amplió el concepto legal de «lo público». Se avanzó en el reconocimiento, por parte del Estado, de nuevas áreas de actuación consideradas de interés público y estableciendo po-

La perspectiva del Estado fue siempre aquella de instrumentalizar las entidades sin fines lucrativos atribuyéndoles un rol paraestatal

líticas de financiación para las **Organizaciones Sociales de Salud (OS)** y las denominadas **Organizaciones Sociales de Interés Público (OSCIP)**. Sin embargo, la nueva legislación presentó lagunas y disfunciones en lo que se refiere a la gestión de los fondos económicos y la financiación. Al mismo tiempo, el Gobierno inició la terciarización de muchos sectores de actuación social.

La ABONG, desde su aparición, activa un pleito por el derecho a los recursos públicos y se preocupa de la necesidad de mejorar la definición jurídica. De ese modo, quiere reflejar los avances y las complejidades de la maduración política de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso democrático brasileño. Por supuesto, no dejan de aflorar contradicciones, puesto que una ONG, desde la hora en que recibe ayudas económicas del Gobierno, difícilmente podrá mantener una autonomía real.

Desde la llegada al poder del Presidente **Ignacio Lula Da Silva**, en el

año 2003, la relación entre el Estado y los movimientos sociales ha vivido muchos cambios. Desde la perspectiva jurídica, la **Política Nacional de Asistencia Social** (PNAS) supone una innovación puesto que reconoce que las entidades defensoras y promotoras de los derechos integran el campo de la asistencia social.

Más interesante resulta constatar cómo evolucionó la relación práctica de los movimientos sociales con el **Gobierno de Lula**. En un primer momento, se dio una cierta desmovilización de los movimientos. En realidad, a nivel nacional, la victoria electoral de **Lula** significó para tales movimientos, en cierta manera, la conquista del poder: se trataba de un cambio político a favor de los sectores más populares. De esa manera, las movilizaciones tradicionales ya no tenían más sentido. Pero, en un segundo momento, la figura de **Lula** dejó de tener un aprecio unánime por parte de todos los movimientos. Al menos una parte reducida de los mismos inició duras críticas al gobierno de **Lula** por mantener elementos de una política económica neoliberal. Otros sectores, a pesar de las críti-

Con el Gobierno de Lula, en un primer momento, se dio una cierta desmovilización de los movimientos: (...) se trataba de un cambio político a favor de los sectores más populares

cas, reconocerán el valor positivo del cambio en el sentido de dar más espacio a los propios movimientos sociales. Estos mismos movimientos, poco a poco, reconocerán que sigue siendo necesario un espacio y papel propio de los movimientos sociales, por más que el Gobierno sea más favorable. De ese modo, volverán a organizarse. Así, con el tiempo, sólo el sector sindical apoya a **Lula** de forma más decidida y unánime por razón de los beneficios que recibe.

Algunos desafíos actuales. La relación entre los movimientos sociales y los partidos políticos

Tal vez se trata de una de las cuestiones fundamentales en la construcción de una nueva democracia.

Hay posiciones extremas que crean un dualismo entre dos ámbitos de lucha, los

movimientos sociales y los partidos políticos. Recordamos que hace unos años, el único camino fundamental para un verdadero cambio se situaba en la idea de un partido revolucionario. Posteriormente, al constatar la insuficiencia de los partidos y la aparición de los movimien-

Los movimientos sociales necesitan a los sindicatos y a los partidos políticos; los partidos necesitan a los movimientos sociales

tos populares, hubo personas para las que estos últimos pasaron a ser el principal camino, si no el único y exclusivo, hacia el cambio. Parece, sin embargo, de sentido común que no se puede hacer una oposición entre los movimientos y los partidos que llevara a excluir uno de ambos modelos organizativos. Los movimientos sociales necesitan a los sindicatos y a los partidos políticos; los partidos necesitan a los movimientos sociales. El partido permanece como un importante espacio para generar cambios, pero no es el único modo de afrontar esa tarea.

Los movimientos sociales consiguen movilizar a muchas más personas a partir de causas específicas y con una organización muy flexible. Sin embargo, existe el peligro de la fragmentación. Sucede con frecuencia que las causas concretas se abordan y defienden sin ponerlas en relación con las condiciones materiales de la lucha. Es decir, se abordan como una cuestión de trabajo en la que se fragmenta la visión de la realidad. Precisamente aquí está el rol del partido político: dotar de unidad a la lucha por una sociedad nueva.

Desde otro punto de vista, el parti-

do, al margen de una relación constante con los movimientos sociales, corre el riesgo de convertirse en una máquina burocrática ajena a las auténticas demandas populares. Los movimientos sociales son siempre necesarios por más que el Gobierno se diga o sea de hecho un gobierno de izquierda.

Sin duda, en la medida en que desarrollamos una democracia participativa, no únicamente representativa, se da valor al poder popular, y los movimientos sociales deben ser considerados como nuevos caminos políticos de carácter fundamental.

Liderazgo y militancia

También los Movimientos Sociales, como cualquier institución, están sujetos a tensiones internas que pueden adelgazar su actuación. Una de las dificultades más habituales surge de la manera en que se da la relación entre el liderazgo y la militancia dentro del movimiento. En **Brasil** tenemos ejemplos claros de liderazgos oportunistas e interesados que llegan, con eso, a vaciar el movimiento.

Estas dos palabras, líder y militante,

(...) líder y militante (...). Se trata de términos que disminuyen el sentido de su autonomía y del sujeto en beneficio de una causa que debe ser defendida

proviene de contextos muy directivos: el contexto de cierta psicología social y el contexto militar. De ese modo, revelan una orientación autoritaria. El líder es aquel que sabe o consigue captar a los otros, los motiva para cumplir la tarea encomendada en la organización; el militante es aquel que observa una disciplina rígida e impuesta para la victoria de su causa. Se trata de términos que disminuyen el sentido de su autonomía y del sujeto en beneficio de una causa que debe ser defendida.

Actualmente, una de las afirmaciones más frecuentes dentro de los movimientos sociales es aquella que considera a todo miembro del mismo como un protagonista. Se trata de romper la relación de dependencia y el autoritarismo, con la pretensión de que sean «los pobres» los sujetos históricos del cambio y, por tanto, de sus propias iniciativas y movimientos. Se trata de generar «autores», es decir, personas que en el movimiento desarrollen su propia creatividad, y que continuamente participen en la toma de decisiones, dando lugar así a un nuevo tipo de relaciones sociales. Esto sucede a costa de una mayor lentitud aparen-

te, al menos al inicio. El desafío, sin embargo, está en la realización práctica de estos principios, y no siempre es fácil.

La cuestión de la articulación

También debemos tratar el problema de la articulación de los movimientos. Se trata de analizar la capacidad del movimiento local de crecer y relacionarse con ámbitos mayores: el Estado o la Nación. Es un problema fundamental y muy delicado, sobre todo al considerar la pluralidad de las organizaciones y de las causas por las que se lucha.

Efectivamente, se trata de un desafío grande y para el que es difícil encontrar camino bueno. Traigamos el caso de los siguientes movimientos: el **Movimiento de los Sin Tierra**, las **Organizaciones indígenas**, el **Movimiento de los Riberiños**. Se trata de movimientos que están en lucha con una reivindicación similar: el derecho a la tierra. Sin embargo, difícilmente podemos hablar de que estos movimientos se articulen en un encuentro que les permita sumar fuerzas.

Es evidente que una excesiva frag-

mentación puede suponer mayor debilidad en el poder popular. Por eso, no cabe duda de que se debe abordar el problema de la unidad como una cuestión realmente complicada. Fácilmente se aborda de un modo reduccionista: se entiende la unidad como un mero acuerdo de líderes en torno a una mesa, sin la participación de las bases o, como alternativa, se multiplican los grupos o se eliminan las causas sin ningún acuerdo popular real.

Se hacen necesarios mecanismos concretos y eficaces para la unidad. Tenemos en **Amazonia** algunos ejemplos interesantes. La **Alianza de los Pueblos de la Selva** pretende unir las fuerzas de los «seringueiros» y de los indígenas. Por todo **Brasil** se multiplican los foros y las redes, mecanismos nuevos que consiguen el diálogo entre experiencias diferentes.

Toda esta problemática pone de nuevo sobre la mesa la relación necesaria entre los movimientos sociales y los partidos políticos. Corresponde a estos, como tesis, procurar la unidad entre los varios caminos posibles, lo que genera, no pocas veces, dificultad en la relación con las bases populares. A los movimientos sociales se

les reconoce su capacidad para captar los intereses populares y movilizarse en su defensa. Parece indispensable para la construcción de una nueva sociedad una relación dialéctica entre estos dos caminos de democracia.

Las alianzas

Todavía encontramos una cuestión que exige mayor finura en el discernimiento: el problema de las asociaciones o alianzas. En los últimos años, aprovechando la apertura de las administraciones públicas, municipales, estatales o federales, algunos movimientos, entidades populares o pastorales establecieron alianzas con el propio Gobierno. Es decir, se propusieron abordar determinados trabajos en común. A veces, se trata del apoyo o asesoramiento de una ONG dispuesta a ofrecer su ayuda para potenciar un movimiento. La creación de los denominados **Consejos Paritarios** ha incorporado a representantes de los movimientos populares a esta posición más institucional. De este modo, se trataba de adquirir más poder para ocupar de hecho un espacio de gobierno o para disponer de mejores recursos materiales. Las consecuencias:

Es evidente que una excesiva fragmentación puede suponer mayor debilidad en el poder popular. Por eso se debe abordar el problema de la unidad

Es muy importante reconocer que los movimientos sociales, con sus especificidades y objetivos, son necesarios siempre

muchos movimientos abandonan la movilización y las reivindicaciones para quedarse en esta gestión de su espacio de poder; y el aspecto más operativo se ha quedado anclado al marco de los **Consejos**. Así, una medida que podría ser un camino acertado, en la práctica contribuye a debilitar el poder popular. En síntesis, colocar un pie en un espacio de gobierno puede ser válido en la medida en que se mantenga otro pie muy fijo en la movilización popular. En caso contrario, la fuerza del movimiento disminuye. Podríamos aportar diversos ejemplos.

Una investigación reciente confirma estas afirmaciones. La organización **MAPAS (Movimiento Activo de Participación Social)**, encargado de la

En síntesis, colocar un pie en un espacio de gobierno puede ser válido en la medida en que se mantenga el otro pie muy fijo en la movilización popular

investigación, se centró en el análisis de los instrumentos creados o reformulados por los actuales gobernantes: **el Consejo de Desarrollo Económico y Social, la Conferencia para el Medio Ambiente, el Consejo de las Ciudades, y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria**. Estas son algunas conclusiones: *«Los movimientos sociales están acorralados. Integrados en las instancias creadas por el gobierno de Lula, observan cómo sus reivindicaciones caen en el vacío. Necesitan volver a las calles para exigir el cumplimiento de las mismas»*.

Por tanto, es muy importante reconocer que los movimientos sociales, con sus especificidades y objetivos, son necesarios siempre, cualquiera que sea el gobierno político y que, por eso mismo, deben mantener su autonomía.

¿Otro concepto de desarrollo?

Constatamos que el actual modelo de desarrollo fracasa. La riqueza aumenta siempre más y, con ella, también la pobreza de muchísimas personas. El concepto de desarrollo fue importado de Occidente y siempre orientó la política brasileña, también la actual política que se considera de izquierda. Se trata de un modelo de desarrollo que se orienta a la producción y al lucro, dando lugar por todas partes a sociedades de traba-

La cooperación internacional, generalmente orientada por los valores de la cultura occidental moderna y tecnológica, tiene normalmente una visión muy negativa de otras culturas

jadores y consumidores. El resultado es previsible: los desórdenes sociales y la destrucción ambiental van en aumento.

Se trata de un sistema que tiene su lógica y sus reglas, incorporadas, muchas veces, también por los líderes de los movimientos sociales y de las ONG, ya brasileñas, ya extranjeras. Estas últimas habitualmente hacen un trabajo de concienciación y de denuncia importante, apoyan las luchas de liberación de los sectores más oprimidos, procuran favorecer la autonomía local y del desarrollo endógeno. Sin embargo, los resultados son contradictorios debido a la visión del desarrollo que consciente o inconscientemente incorporan.

Citemos el ejemplo de la lucha de los

riberños. En el Amazonas, desde hace años, los habitantes de las riberas, tras la aparición de una pesca depredadora en sus lugares de pesca, desarrollan una lucha para defender su pescado con la ayuda de la **Comisión Pastoral de la Tierra**. El plan supuso la elección de espacios dedicados exclusivamente a la crianza de peces, otros dedicados al autoconsumo y otros que quedaron disponibles para la pesca libre. Se organizan para defender este sistema y consiguen que algunos municipios introduzcan una legislación de aguas innovadora en **Brasil**. Una ONG extranjera tuvo conocimiento del trabajo, y decidió potenciarlo con sus ayudas. Asalarió a algunas personas y fomentó la creación de asociaciones con estatutos tradicionales. Las consecuencias están a la vista: después de cierto tiempo, los riberños fueron incapaces de dar sostenibilidad a la nueva estructura y su lucha por la defensa de las pesquerías se debilitó.

Podemos constatar que la ayuda que las ONG u otras entidades pueden dar a los movimientos populares plantean problemas de enorme delicadeza. La cooperación internacional, generalmente orientada por los

Las ONG hacen un trabajo de concienciación y denuncia importante, sin embargo los resultados son contradictorios debido a la visión del desarrollo que incorporan

Estudios e informes

valores de la cultura occidental moderna y tecnológica, tiene normalmente una visión muy negativa de otras culturas. Esa visión del desarrollo se incorpora consciente o inconscientemente a los movimientos sociales y las ONG brasileñas.

Si, por una parte, constatamos un buen crecimiento de los sectores populares que, a través de sus mo-

vimientos y con la ayuda de las ONG comprometidas, consiguen muchas victorias; por otro lado, percibimos que el camino es difícil y debe ser pensado y realizado desde la perspectiva de otro modelo de desarrollo que sepa respetar e integrar mejor las diferentes culturas. Tarea inmensa y compleja. □

Notas

¹ Claudio Perani es investigador social. Colaborador del CEAS (Centro de Estudos e Ação Social), es jesuita y trabaja actualmente en la Amazonía.

² Melucci, Alberto, *A intervenção do presente. Os Movimentos Sociais nas Sociedades Contemporâneas*, Petrópolis, Vozes, 2001.

Congo is going through a re-founding moment related to the proposal of the third republic. The dictatorship years and the war have left an important trace on the efforts of a civil society that, now and then, has to replace the State in the management of public services. The organizational models and the action of the civil society are characterized by a shared mission: to consolidate the participatory democracy.

CIVIL SOCIETY IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO

LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Le Congo est à nouveau dans une phase de fondation autour de la proposition d'une troisième république. Les années de dictature et la guerre ont marqué les efforts d'une société civile qui, par moments, doit remplacer l'État dans la gestion des services publics. Les modèles d'organisation et l'action de la société civile ont pour caractéristique une mission partagée : consolider la démocratie participative.

Palabras clave: colectivo, conciencia, democracia, organización, participación, política, proceso.

LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Rigobert Minani Bihuzo¹

El Congo pasa por un momento refundacional en torno a la propuesta de su tercera república. Los años de dictadura y la guerra han marcado los esfuerzos de una sociedad civil que, por momentos, tiene que sustituir al Estado en la gestión de los servicios públicos. Los modelos organizativos y la acción de la sociedad civil se caracterizan por una misión compartida: afianzar la democracia participativa.

Entre las múltiples realizaciones de la sociedad civil en la **República Democrática del Congo**, aquella que no deja lugar a ninguna duda es la que subraya su papel en la promoción de la democracia. En este artículo, comenzaremos por proponer una breve síntesis de lo que comprendemos por sociedad civil; observaremos el papel que juega o representa sobre el tablero social y político de la **República Democrática del Congo** y analizaremos en un momento posterior sus fortalezas y sus debilidades. Nuestra conclusión repasará, finalmente, los desafíos que la

sociedad civil deberá afrontar con especial fuerza en el desarrollo de nuestra **Tercera República**.

¿Qué es la sociedad civil en la República Democrática del Congo?

Durante el desarrollo de un seminario nacional que congregó a numerosos representantes de la sociedad civil, esta fue la propuesta de autodefinition:

«Somos ciudadanas y ciudadanos congolese conscientes de nuestros derechos y deberes, so-

Entre las múltiples realizaciones de la sociedad civil en la R.D. del Congo, aquella que no deja lugar a ninguna duda es la que subraya su papel en la promoción de la democracia

Somos congoleños que se niegan a sufrir la historia y que quieren asumir su destino con todos los demás congoleños, sin exclusión

mos patriotas enamorados de la paz y la libertad y somos militantes para que nuestro pueblo tome su destino en sus propias manos. Representamos a múltiples asociaciones ciudadanas; a ONG que defienden los derechos humanos, la educación en ciudadanía y la promoción del desarrollo; a los sindicatos que trabajan y viven con la población por todos los lugares de la República Democrática del Congo. Somos personas y organizaciones que asumen la misión de hacerse eco de las preocupaciones, las angustias y frustraciones, de las esperanzas de la población con la cual trabajamos todos los días en la base. Somos líderes sociales, sindicalistas, profesores universitarios, intelectuales, periodistas, mujeres, jóvenes. En síntesis, somos congoleños que se niegan a sufrir la historia y que quieren asumir su destino con todos los

demás congoleños, sin exclusión. Somos la sociedad civil, la voz de numerosas personas sin voz a las que no se puede ya impedir que se expresen(...)»².

Más adelante, en otro encuentro, la sociedad civil congoleña precisa su pensamiento:

«Somos un colectivo compuesto por distintas organizaciones y asociaciones ciudadanas reconocidas. Organizaciones activas que no se unen por lazos familiares sino por una preocupación principal: el bienestar general de la población congolesa. Los miembros y protagonistas de estas organizaciones se mueven por valores fundamentales inclusivos: el respeto a la vida, el amor a la paz, la integridad del territorio, la unidad de la nación, la promoción de la democracia en libertad, la tolerancia y el respeto a los principios de alternancia en el poder».³

Organizaciones activas que no se unen por lazos familiares sino por una preocupación principal: el bienestar general de la población congolesa

En el desarrollo de todos estos encuentros, queda patente que durante una quincena de años la sociedad civil ha estado presente en todos los desarrollos políticos de la **República Democrática del Congo** y ha jugado un papel determinante que, por lo general, ha arrojado un resultado feliz.

En la **Conferencia Nacional Soberana**, la sociedad civil estuvo representada por un total de mil ciento cincuenta personas sobre el total de dos mil ochocientos cincuenta delegados. Es decir, un cuarenta por ciento de los participantes. Uno de sus miembros, a saber el señor **Laurent Mosengwo Pasinia**, ganó en las elecciones a los candidatos de los otros sectores, entre los que estaba el que era candidato del poder dictatorial entonces establecido y fue elegido presidente de esta histórica **Conferencia Nacional Soberana**.

En el periodo que transcurre entre el final de la **Conferencia Nacional Soberana** y la guerra que llevará al poder a **AFDL (Alianza de Fuerzas Democráticas de Liberación)**, la sociedad civil afronta la organización de la población y la potenciación de una educación ciudadana. Al acabar la guerra, inmediatamente después, en 1998, la sociedad civil no dejó de crecer y, a pesar de vientos y mareas y de la difícil comprensión del momento, mantuvo firme su postura

proclamando la necesidad de salir del círculo vicioso de la toma del poder por las armas.

Durante el desarrollo de las negociaciones para el acuerdo de **Lusaka**, los diferentes protagonistas nacionales e internacionales dejaron fuera en un primer momento a la sociedad civil. Sin embargo, estos mismos actores acabarán por reconocer su importante protagonismo en el proceso de salida regulada para la crisis nacional. A partir de ese momento, la sociedad civil figurará entre los

Ponemos de manifiesto el hecho de que la sociedad civil es y ha sido una fuerza con la que siempre se ha contado

cinco actores del diálogo y no perderá esta cualidad. De ese modo, participará activamente en el proceso de transición hacia la democracia.

Con este breve relato, ponemos de manifiesto el hecho de que la sociedad civil es y ha sido una fuerza con la que siempre se ha contado en nuestra historia reciente y con la que se deberá seguir contando en el trazo de los caminos futuros para la **República Democrática del Congo**.

Los activos de la sociedad civil

El hecho de que se subraye tanto el papel de la sociedad civil tiene que ver con que verdaderamente representa a una importante franja de la población que se organiza en asociaciones para defender sus intereses. De ese modo, se desempeña como contrapeso del poder de los responsables políticos. Así, podemos afirmar que en el contexto congoleño, la sociedad civil constituye una **conciencia crítica de la población** y una **instancia de control ciudadano** sobre la actuación del Gobierno. Según las circunstancias, este papel se concretó de modo diverso. En ocasiones, se trató de hacer de portavoz de diversidad de grupos poblacionales. Pero en otros momentos, la sociedad civil suplió, completó o incluso se formuló como una alternativa a las autoridades públicas.

En este último cuarto de siglo, la sociedad civil ha invertido esfuerzos enormes en un gigantesco trabajo de promoción del bienestar y de liberación de la población a través de múltiples proyectos de desarrollo. A la vez, mientras se realizaban tales proyectos, la sociedad ci-

vil no dejó nunca de denunciar las distintas violaciones de los derechos humanos cada vez que tenía constatación de tales hechos.

Por otro lado, la sociedad civil promovió la implantación de prácticas de buen gobierno o «buena gobernanza», en la expresión más actual. Se ha puesto un gran esfuerzo en organizar a la población de modo que ella misma pueda hacerse cargo de la situación, asumiendo en cada lugar las tareas de educación para la ciudadanía y la de generar y difundir una buena información sociopolítica. A lo largo de la guerra que asoló nuestro país, las diferentes organizaciones de la sociedad civil realiza-

ron campañas de actuaciones encaminadas a promover la paz. Su principal caballo de batalla consistió, precisamente, en el apoyo a los diferentes acuerdos firmados para alcanzar la paz y al trabajo social, necesario y determinante, durante la transición. A pesar de lo largo que, finalmente, está resultando este proceso, la sociedad civil organizada no ha perdido nunca el horizonte de las elecciones democráticas como punto hacia el que hay que avanzar. En ese sentido, en las elecciones del año 2006, las organizaciones de la socie-

La sociedad civil constituye una conciencia crítica de la población y una instancia de control ciudadano sobre la actuación del Gobierno

dad civil han desempeñado un importante papel de formación y convocatoria de la población.

Debilidades de la sociedad civil congoleña

A lo largo de todos estos años, la debilidad más constante de la sociedad civil congoleña se encuentra en la incapacidad para hablar con una sola voz.

En ese sentido, podemos decir que se manifiesta como una ambición desproporcionada la pretensión de una organización de la sociedad civil inclusiva capaz de representar al pueblo al que continuamente sirve. Por tanto, la sociedad civil ha experimentado la enorme dificultad, e incluso imposibilidad, de canalizar las aspiraciones de todo el pueblo a través de grandes consensos en el que participen multitud de asociaciones.

En efecto, las distintas tentativas de organización o reorganización de la sociedad civil no han llegado a darle un liderazgo nacional innegable, que sería necesario. Sucedió así en la primera asamblea organizadora del 21 de abril de 1991. Y volvió a manifestar esta debilidad la víspera de la

Las distintas tentativas de organización o reorganización de la sociedad civil no han llegado a darle un liderazgo nacional innegable, que sería necesario

Sociedad civil en la R.D. Congo

Conferencia Nacional Soberana, en el congreso organizado a propósito de la misma del 24 de enero al 1 de febrero del año 2003.

La sociedad civil durante el proceso de negociación

El gran **Acuerdo de Lusaka** se negoció y se firmó sin la participación de la sociedad civil. Cuando, por fin, posteriormente, se la invita a participar en la mesa de negociaciones, se ve obligada a pactar sobre los términos de referencia de un acuerdo cuyo interés para la población en general debía ponerse en duda.

En esa situación, al no poder negociar el acuerdo en sí mismo firmado entre las partes beligerantes, las propuestas de la sociedad civil quedaron fragmentadas en medio de los puntos del tratado señalados por los gobiernos enfrentados. De ese modo, las actuaciones propuestas por la sociedad civil quedaron calificadas como meramente periféricas en relación a los puntos de enfrentamiento que estaban en juego en la guerra; y así pasaban a ser consideradas proposiciones poco realizables o, al menos, dependientes de otros elementos que se consideraron de mayor importancia.

Una delegación muy heterogénea

Para empezar, la designación de los delegados o representantes de la sociedad civil que debían participar en el **Diálogo Intercongolés** se hizo de manera inadecuada.

El mencionado diálogo tuvo lugar en **Sudáfrica** en el año 2002, con la pretensión de llegar a un acuerdo de paz. De hecho, fue conducida por quienes desconocían el modelo organizativo y la dinámica de la sociedad civil. De ese modo, el órgano colegiado electoral, que fue instituido para facilitar la designación de los representantes, no respetó los criterios de designación y las claves de distribución pactadas entre todos los participantes del coloquio nacional del 10 de junio de año 2001⁴.

El resultado fue claramente insatisfactorio: la mayoría de las grandes figuras, de los más importantes creadores de opinión de la sociedad civil, quedaron al margen al no ser elegidos por el señalado colegio electoral, que improvisó muchísimo en su labor teóricamente facilitadora. La militancia activa de algunos pequeños grupos apenas significativos, que reivindicaron su pertenencia a

la sociedad civil, llegó a convencer a los funcionarios del organismo. De ese modo, puede decirse que el criterio de selección tenía más en cuenta la capacidad de generar ruido y escándalo, mientras ignoraba la implantación social y la existencia numérica real.

La primera consecuencia de este modelo de designación será la debilidad. La delegación de la sociedad

civil que participó en el **Diálogo** carecerá de la más mínima cohesión. No tendrá peso suficiente para ejercer una oposición seria en las negociaciones y en los juegos políticos que se encontraron durante el desarrollo mismo del evento. Frente a ellos sí estaban las posiciones

fuertes de las partes beligerantes apoyadas en sus armas y en sus poderosos padrinos internacionales.

A falta de algo mejor, los líderes de algunas grandes plataformas no encontrarán otro espacio que el de expertos, más o menos autoproclamados, junto a los delegados electos. De esta manera, personas que tenían algo que decir veían sus puestos permanentemente en peligro y sometidos a los deseos de aquellos que habían obtenido el puesto de delegados.

La mayoría de las grandes figuras, de los grandes creadores de opinión de la sociedad civil, quedaron al margen

La presión de la base

Finalmente, el pliego de condiciones y propuestas, minuciosamente preparado por la delegación de la sociedad civil, con el asesoramiento de un grupo probablemente demasiado grande de expertos, no acabó por encontrar espacio para hacerse oír. Todavía empeoró la situación ante el conflicto que acabará por estallar entre expertos y delegados. El primer grupo estaba compuesto por hombres de reconocido prestigio en la sociedad civil. Sin embargo, como ya señalamos, los delegados mayoritariamente desconocían la realidad del conjunto de la nación. Este enfrentamiento provocó, finalmente, que la sociedad civil no pudiera concluir con éxito su empeño en formular y defender su pliego de condiciones ante las otras partes implicadas en el Diálogo.

La representación femenina de la sociedad civil no pudo ser más brillante que el conjunto de la delegación. La creación para el caso de una estructura concreta, bajo el nombre de **Cocus Femmes**, tuvo la ambición de unificar en un gran grupo a todas las mujeres delegadas; sin embargo, con el tiempo, también se disolverá.

Si bien es cierto que el trabajo de la sociedad civil en el **Diálogo en Sudáfrica** no fue brillante, la tarea realizada desde las bases, con las diferentes organizaciones y plataformas, generaron una opinión pública en la **República Democrática del Congo** muy poderosa.

Este esfuerzo contribuyó de manera cualitativa a evitar que los participantes en el **Diálogo Intercongolés** se retiraran abocándolo a un rotundo fracaso. En efecto, fueron muchos los analistas⁵ que advertían que el **Diálogo Intercongolés** tenía pocas oportunidades de salir adelante: la mala voluntad de algunas de las partes y las sorprendentemente variables alianzas que firmaban los diferentes protagonistas le dejaban poca salida.

Ante esta advertencia, la sociedad civil asumió con seriedad la tarea de mantener un alto nivel de movilización de la población para que presionara directamente sobre los delegados en el diálogo. Parte del esfuerzo se percibió en la abundante y plural información volcada sobre el **Diálogo Intercongolés**. Apareció en todos los medios posibles: emisio-

El pliego de condiciones y propuestas, minuciosamente preparado por la delegación de la sociedad civil, no acabó por encontrar espacio en el que hacerse oír

El periodo que ahora iniciamos se nos muestra como un tiempo para todas las esperanzas y, también, para todos los peligros

nes radiofónicas, televisiones públicas y privadas, carteles con los mensajes situados en diferentes foros y plazas públicas, etc. La población, así informada, no dejó de enviar mensajes claros a los delegados en el complejo hotelero sudafricano de **Sun City**, que los ponían en guardia si se atrevían a volver a su país sin haber alcanzado un acuerdo. De esa manera, la presión contribuyó a alcanzar el objetivo: el **Acuerdo de Sun City**, de forma más decisiva que la presión proveniente de **Pretoria**.

Finalmente, la presencia de las fuerzas vivas de la sociedad civil en las negociaciones sirvió también para dar vía de salida a las cuestiones más controvertidas entre las partes más beligerantes.

En la sociedad civil, los protagonistas de los enfrentamientos encontraron siempre una alternativa cuando no eran capaces de llegar a un acuerdo. Así, por ejemplo, como ninguna de las partes quería ceder a la otra el manejo de las instituciones de apoyo a la democracia, se confió esa tarea a las propias organizaciones de la sociedad civil.

Desafíos después de las elecciones

Al finalizar el proceso electoral, tomamos conciencia de que se abre un nuevo capítulo en la reciente historia de la **República Democrática del Congo**. La herencia política legada por el largo proceso de transición no aparece como otra cosa que una situación compleja. El periodo que ahora iniciamos se nos muestra como un tiempo para todas las esperanzas y, también, para todos los peligros.

Si la democracia tiende a debilitarse, la sociedad civil podría verse obligada, como en los viejos tiempos, a desempeñar un papel que, en propiedad, no le corresponde. No le quedaría otro remedio que adaptarse a una situación de déficit democrático y, de ese modo, desempeñar estas funciones:

- Debemos procurar una sociedad civil que se haga eco de las preocupaciones del conjunto de la población; no debería estar pendiente de las necesidades de una nueva burguesía que, en realidad, vive de espaldas a las bases de nuestra población.
- Necesitaremos una sociedad civil

con capacidad y voluntad de llegar a acuerdos y de trabajar aprovechando múltiples sinergias.

- Tenemos el desafío de mantener la sociedad civil más allá o por encima de la falta de madurez que revelan las peleas por el liderazgo.

- Debemos contribuir a una sociedad civil estable que no se plantee como puente de paso o trampolín hacia la vida política de algunos de sus líderes (aunque pueda darse este caso).

- Del mismo modo, necesitamos una sociedad civil que no sirva de trincheras para las confrontaciones ideológicas o de poder entre los diferentes partidos políticos.

- Se hace necesario desarrollar el carácter profesional de la sociedad civil, de modo que no aborde a la ligera las complejas cuestiones más técnicas.

- Es muy importante que la propia sociedad civil implante prácticas de buen gobierno y que se oriente en su organización por un fuerte sentido de la justicia.

- De esa manera, tendremos una sociedad civil transparente, que se somete, de modo regular, a auditorías y evaluaciones profesionales.

- La autonomía de esa sociedad civil provendrá también de una situación financiera fuerte, capaz de aprovechar las nuevas oportunidades.

No puede, por tanto, ser otro el deseo y el compromiso común de la sociedad civil congoleña: la consolidación de la democracia

- Todo esto, para que nuestra sociedad civil se comprometa y determine en la promoción, la reconciliación, la cohesión, la cultura de la paz, la no violencia y la tolerancia.

- De ese modo, la sociedad civil acompañará las bases de la joven democracia haciendo especial hincapié en las acciones de buena gobernanza.

No puede, por tanto, ser otro el deseo y el compromiso común de la sociedad civil congoleña: la consolidación de la democracia, la promoción de la paz y de la seguridad, el desarrollo sostenible y el bienestar de todas las personas que viven en nuestro país. La tarea sigue estando totalmente por delante y en una situación en la que debemos contemplar muy diversos escenarios:

- La actual mayoría absoluta conquistada en las elecciones por la AMP podría establecer efectivamente un sistema de poder sin contrapeso suficiente. La debilidad de la oposición puede hacer demasiado fáciles las intimidaciones, las agresiones o el acaparamiento de todos los ámbitos del poder. No habría mejo-

La vigente mayoría garantiza un manejo del poder suficientemente homogéneo (...). La Tercera República del Congo es un reto y una tarea todavía abierta

ras en la situación de derechos humanos y la democracia quedaría debilitada.

· Pero también es posible otra situación. La vigente mayoría garantiza un manejo del poder suficientemente homogéneo. De ese modo, puede negociar su programa de gobierno con un Parlamento que, mayoritariamente, mantiene la misma perspectiva que el poder ejecutivo. Se da, así, un amplio espacio para la rea-

lización rápida y efectiva de aquellos proyectos necesarios para mejorar los servicios que tienen que llegar a la población.

La Tercera República del Congo es un reto y una tarea todavía abierta. Cada protagonista, la autoridad pública, la oposición política y la sociedad civil tienen ahora la oportunidad y el deber de desempeñar con profundidad su papel. □

Notas

¹ **Rigobert Minani-Bihuzo** es un investigador social representante de la ONG *Grope Jérémie* de la República Democrática del Congo y del África de los Grandes Lagos. Coordinador de la RODHECIC (Réseau d'Organisations des Droits Humains et d'Education Civique d'Inspiration Chrétienne / Red de organizaciones cristianas por los derechos humanos y la educación ciudadana) y de la CDCE (La Cadre de Concertation de la Société Civile pour l'Observation des Elections / Red de diálogos de la sociedad civil para la observación de las elecciones).

² *Agenda pour la paix en République Démocratique du Congo: Proposition de la société civile*, Centre Catholique Nganda, del 5 al 7 noviembre 1998, p.2.

³ Rapport final du le Congrès National de la société civile, Kinshasa, 27 de enero al 1 de febrero de 2003.

⁴ Coloquio organizado por la Campagne Nationale pour la Paix Durable en la República Democrática del Congo (CNPD).

⁵ International Crisis Group, *Le Dialogue intercongolais: Pocker menteur ou négociation politique*, noviembre 2001.

The ALER experience, as an association of multiple Radio Stations in Latin American countries, is behind this study. Its aim is to discuss about the relationship between radios and social movements. The theoretical reflection is also considered before facing ALER's own reality and its associated stations in the different Latin American contexts.

RADIO BROADCASTING IN SOCIAL NETWORKS: THE ALER EXPERIENCE

LA RADIO DANS DES RÉSEAUX SOCIAUX: L'EXPÉRIENCE D'ALER

L'expérience d'ALER, en tant qu'association de plusieurs stations de radio en Amérique Latine, est la base de cette étude. Il s'agit ici d'ouvrir le débat sur la relation entre les radios et les mouvements sociaux. On y ajoute une réflexion théorique pour aborder par la suite la situation réelle d'ALER et de ses stations associées au sein des différents contextes latino-américains.

Palabras clave: cambio social, comunicación, comunicación alternativa, comunicación para el cambio, movimientos sociales, partidos, política, radio, red.

LA RADIO EN REDES SOCIALES: LA EXPERIENCIA DE ALER

Dulce García*

La experiencia de ALER, como asociación de múltiples emisoras radiofónicas en América Latina, está detrás de este estudio. Se pretende poner a discusión la relación entre las radios y los movimientos sociales. Se incorpora la reflexión teórica para, a continuación, abordar la propia realidad de ALER y sus emisoras asociadas en los diferentes contextos latinoamericanos.

Las radios alternativas conformaron un movimiento surgido desde los años cincuenta en América Latina, (...), lo 'alternativo' no implica necesariamente una propuesta comunicacional y de sociedad propia, sino una oferta que es 'otra' y que difiere de los medios comerciales y dominantes. Los medios circunscritos a una corriente alternativa buscan algo más allá de la mera rentabilidad económica: consolidar y defender un proyecto de radio que garantice el acceso a la palabra a todos los grupos o sectores de la población, tomar en cuenta las necesidades prioritarias de las comunidades a las que sirve, re-

presentar la diversidad cultural del entorno y apoyar y promover los cambios sociales necesarios para lograr una sociedad más justa. (Peppino, 1999).

En las siguientes décadas, las radios alternativas recibieron varias acepciones: educativa, popular, comunitaria, ciudadana, etc.; cuya característica central consistía en su compromiso socio-político de transformación social desde el lugar de los pobres y excluidos, con experiencias variadas en sus niveles de radicalidad. Desde 1972 surge **ALER** como instancia que las aglutina, quien define que una de las principales características de la radio popular en **América Latina** ha sido su inten-

Una de las principales características que la define ha sido su intencionalidad y su capacidad para vincularse con los actores sociales

cionalidad y capacidad para vincularse con los actores sociales de su entorno, entendiendo por ello a las instancias organizadas cuyo propósito es la promoción de intereses sociales grupales, sectoriales o nacionales.

En la década de los noventa, cuando ondeaban tiempos neoliberales, **ALER** visualizó, como parte de su horizonte teórico, el deber ser de la radio popular en América Latina, asumiéndola como un actor social, que pretende, desde el mundo de la comunicación y las TIC:

- Contribuir a la articulación del tejido social y; por lo tanto, a la construcción de proyectos colectivos.
- Asumir plenamente su papel de mediador entre la ciudadanía y el Estado.
- Provocar el acercamiento, la discusión y la búsqueda de soluciones entre la sociedad civil en general y los poderes constituidos.
- Promover el surgimiento de nue-

vos actores sociales y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.

- Buscar una representación amplia y plural de los sectores populares y en general de los diferentes actores de la sociedad civil.

Como contraste entre el deber ser de las radios populares o alternativas con su realidad, un estudio realizado por la misma **ALER** (Geerts y van Oeyen, 2001), sobre la vigencia e incidencia de la radio popular en **América Latina**, reflejó que sus asociadas y sus redes han bajado en intensidad su vinculación con las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, esta aseveración no es pareja para todos los países. En **Bolivia, Chile, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela**, esta constatación pareciera confirmarse. Pero en los casos de **Argentina y Perú**, por ejemplo, la relación con las organizaciones tradicionales (sindicales, campesinas, vecinales, etc.) mostró signos de recreación o renovación por la puesta en escena de nuevos actores, con los cuales se generan también nuevas iniciativas de articulación. Sin embargo, es evidente que no se tiene suficiente conocimiento de causa sobre este tipo de actuaciones, iniciativas y formas de articulación social.

Las redes radiales y los movimientos sociales en la Región Andina: ¿un problema de articulación?

Partimos de un problema práctico e hipotético: ¿Las redes radiales andinas han perdido, al igual que la mayoría de las afiliadas a **ALER**, vínculos con redes sociales emergentes involucradas en procesos de cambio social; y desconocen sus prácticas de comunicación, específicamente en términos de no saber en qué medida las utilizan y aprovechan para proyectar su acción transformadora de la sociedad?

Si nos concentramos sólo en la **Región Andina**, el contexto predominante es de conflictividad y explosión social en esta década de 2000, de surgimiento de nuevas identidades en los movimientos sociales, de desafíos de los medios de comunicación en el terreno de la integración y desarrollo de la Región, de re-configuraciones en torno a los modos de relación entre comunicación y política por el surgimiento de nuevos sentidos sobre la democracia, ciudadanía y gobernabilidad.

En la constelación mediática y cultural, se han afectado, por un lado, las visiones de sociedad y proyectos de transformación social de los radios populares y alternativos y de los movimientos sociales emergentes; por otro, las prácticas comunicativas, los términos y modos de ar-

ticulación de los medios alternativos y masivos en general con el tejido social; y también, las formas organizativas, que avanzan o muestran una tendencia a promover modelos de funcionamiento en red, tanto del lado de los medios como de las organizaciones sociales.

Por ello, en la actualidad, las organizaciones que trabajan por la democratización de las comunicaciones, por el desarrollo humano sostenible, y por la construcción de sociedades con mayor justicia, mayor equidad y democracia no tienen suficiente información sobre las prácticas de comunicación de las redes sociales involucradas en procesos de cambio social en **América Latina y el Caribe**. Como consecuencia: no es posible establecer una estrategia de intervención, en el diseño de políticas, en la actualización de la propuesta comunicativa y en el proyecto político-comunicacional en relación con lo que está ocurriendo en los movimientos sociales de **América Latina y el Caribe**; lo que, a su vez,

¿Las redes radiales andinas han perdido, al igual que la mayoría de las afiliadas de ALER, vínculos con redes sociales emergentes e involucradas en los procesos de cambio social...?

Estudios e informes

supone: 1) pérdida de recursos y oportunidades para lograr intervención en procesos de cambio social; 2) pérdida de oportunidades de interlocución con nuevos actores y redes sociales; y 3) desaprovechamiento de las TIC por parte de las organizaciones.

Como consecuencia, esto significaría para estas redes:

- Desorientación en la propuesta comunicacional.
- Debilitamiento institucional, por la pérdida de recursos y oportunidades para intervenir en procesos de cambio social en articulación con otros actores sociales.
- Posible pérdida de legitimación social, de cara a las redes y movimientos sociales, que no las ubican como interlocutores válidos para la acción comunicativa y política.
- ¿Con qué redes sociales que promueven el cambio social se articulan las redes radiales de **ALER** de la **Región Andina**, y con cuáles no (las razones)?
- ¿Cuál es la naturaleza de ambos tipos de redes (origen, composición, objetivos, planes, proyectos y acciones en marcha)?
- ¿Cómo son las prác-

Las redes radiofónicas de la Región Andina pertenecientes a ALER no cuentan con suficiente ni actualizada información sobre su articulación con las redes sociales

ticas de articulación para el cambio social entre las redes radiales pertenecientes a **ALER** y determinadas redes sociales en la **Región Andina**?

· ¿Cómo ha sido el uso y aprovechamiento de las redes sociales involucradas en procesos de cambio social con respecto a las redes radiofónicas asociadas a **ALER** en la **Región Andina**, y viceversa?

El problema práctico manifestado y las formulaciones interrogativas que lo comprenden nos conducen a derivar el problema que orientó una investigación realizada por **ALER** en el año 2007: las redes radiofónicas de la **Región Andina** pertenecientes a **ALER** no cuentan con suficiente ni actualizada información sobre la articulación entre ellas y las redes sociales involucradas en procesos de cambio social, cuyo costo, de no saber sobre esta realidad, resumiríamos de la siguiente manera:

- ¿Cómo son las prácticas de articulación para el cambio social entre las redes radiofónicas de **ALER** y las redes sociales en la **Región Andina** en términos de uso y aprovechamiento mutuo de las tecnologías de la comunicación?
- Dificultad de las redes radiofónicas de **ALER** para reconocer-

se y reconocer a las redes sociales involucradas en procesos de cambio social, perdiendo así capacidad de interlocución con ellas.

· La desinformación sobre los usos, aprovechamiento, imagen y necesidades comunicativas de las redes sociales involucradas en procesos de cambio social en la **Región Andina** provoca, en las redes radiofónicas de **ALER**, desconocimiento sobre estos importantes beneficiarios, siendo que a ellos se pretende dirigir gran parte de la acción comunicativa y educativa; y, por ende, se disminuirían sus capacidades renovadoras y de respuesta para adaptarse a los nuevos públicos y sentidos sociales.

· Las propuestas y estrategias comunicativas de las redes radiofónicas de **ALER** podrían no concordar con la naturaleza de las prácticas comunicativas de las redes sociales involucradas en procesos de cambio social en la **Región Andina**, ni corresponderse adecuadamente a sus necesidades comunicacionales.

· Se corre el riesgo que las redes sociales desaprovechen a las redes radiales de **ALER**, con influencia en la **Región Andina**, como espacios de encuentro, conformación de identidad y empoderamiento. Mientras, las redes radiales de **ALER** perderían gran parte de su capacidad como actor social para intervenir o participar, desde el mundo mediático-cul-

Cada individuo hace una inversión emocional significativa en sus relaciones con los integrantes de su red

tural, en los procesos de cambio social que se imponen en los países andinos.

Factores que intervienen en la formación y consolidación de redes sociales

La conectividad es un elemento de la red social que ha sido abordado por diferentes autores. En términos de **Turner** (en **Enríquez**, 2000) las redes sociales se caracterizan de acuerdo con su tejido interno: redes de tejido abierto (baja conectividad), redes de tejido mediano (conectividad media) y redes de tejido cerrado (alta conectividad).

Por otra parte, **Bott** (en **Enríquez**, 2000) hace referencia a la función emocional que ejercen las redes sociales. Cada individuo hace una inversión emocional significativa en sus relaciones con los integrantes de su red. Cada miembro participa en procesos de intercambio mutuo, tanto en el ámbito de lo material como de lo emocional, con los demás miembros de su red social. De manera que, en las redes de alta conectividad, los individuos son más sensibles a la

Estudios e informes

opinión y comportamiento de los otros, debido a que la mayoría se conoce entre sí y además comparte los mismos valores. Esto da lugar a que entre los diferentes miembros de la red puedan aplicarse sanciones informales importantes.

Siguiendo a **Bronfman** (en **Enríquez**, 2000) existen ciertos factores que influyen en el grado de conectividad de una red, tales como:

- Lazos económicos entre los miembros de la red: la conectividad de la red tiende a aumentar ampliamente si los diferentes miembros que la componen pueden apoyarse en la búsqueda laboral, por ejemplo.
- Tipo de vecindario: la cercanía física es también un factor que favorece significativamente las relaciones de intercambio y de reciprocidad.
- La oportunidad de establecer relaciones fuera de los límites de las redes existentes: las redes sociales fortalecen sus vínculos hacia el interior cuando existen pocas posibilidades de entablar nuevas relaciones con individuos ajenos a la red social original.
- Movilidad espacial y movilidad social: Cuando existen cambios, tanto en el espacio físico como en la dimensión social, el grado de conectividad de la red disminuye.
- Los rasgos de la personalidad: La personalidad de cada individuo que compone la red también repercute

en el grado de conectividad de la misma.

Asimismo, la reciprocidad es un elemento clave en la conformación y el mantenimiento de una red social. Para **Lomnitz** (1994) los modos de reciprocitar entre las personas están fuertemente determinados por el factor «confianza» que, a su vez, depende de variables culturales, como la distancia social; variables físicas, como la cercanía en los lugares de residencia; y variables económicas que determinan la intensidad del intercambio. En estos términos, el grado de confianza en una relación varía en el tiempo y resulta principalmente de valores y normas compartidos entre aquellos que instauran el vínculo social.

En el mismo orden de ideas, **González de la Rocha** (en **Enríquez**, 2000) expone que la reciprocidad permite la continuación y la permanencia de las relaciones sociales y señala la importancia de entender el principio de reciprocidad en contextos concretos, donde no necesariamente se canjean los mismos bienes

La reciprocidad es un elemento clave en la conformación y el mantenimiento de una red social. (...) Permite la continuación y la permanencia de las relaciones

y servicios y donde la temporalidad para el acto recíproco permite una cierta flexibilidad en cuanto a la inmediatez o el largo plazo.

Como características estructurales de las redes sociales, **Bronfman** (en **Enríquez**, 2000) propone las siguientes tres dimensiones:

- La densidad de la red, que se evidencia en la extensión de la misma; es decir, el número de miembros que la componen, en función de lo cual puede ser amplia o restringida, y la periodicidad de los intercambios, que pueden ser frecuentes o esporádicos.
- La conectividad de la red, que puede ser débil cuando esta condiciona los intercambios por intereses de los miembros que la componen, o fuerte, cuando no se condicionan los intercambios.
- La porosidad de la red, que puede ser discriminante cuando condiciona la incorporación de nuevos miembros; cerrada, cuando no permite nuevos vínculos; y, abierta, cuando permite sin condiciones la entrada de nuevos individuos.

El aspecto fundamental en la comunicación alternativa es la apropiación de los medios. (...) Apropiarse de la gestión, la creación y el proceso comunicacional

Comunicación alternativa y comunicación para el cambio social

El aspecto fundamental en la comunicación alternativa es la apropiación de los medios; entendida la apropiación como un modo de desarrollar la capacidad propia, comunitaria y colectiva, de adoptar la comunicación y sus medios como un proceso coadyuvante de las luchas sociales. Por apropiación no debe entenderse únicamente la propiedad de los medios y de la tecnología, aunque esto es esencial para la independencia de la comunicación alternativa. No se trata estrictamente de poseer los instrumentos, una radio, un periódico o un canal de televisión; sobre todo, se refiere a apropiarse de la gestión, la creación y el proceso comunicacional que involucra la participación comunitaria.

El cambio social consiste en la evolución de las sociedades, desde cambios a gran escala hasta pequeñas alteraciones. El estudio del cambio social suele considerarse una rama de la Sociología, pero también incumbe a las Ciencias políticas, económicas, a la Antropología y a muchas otras ciencias sociales.

La noción de cambio social hace referencia a las acciones en defensa de la causa que pretende cambiar las reglas y convenciones básicas de la sociedad, a fin de satisfacer los intereses de determinado grupo social,

y con el propósito de que la sociedad progrese.

La comunicación para el cambio social (CCS) ha estado siempre presente, en parte en las experiencias de comunicación alternativa y participativa; y, en parte, en las acciones de comunicación para el desarrollo. Sin embargo, su formulación conceptual comenzó a generarse a partir de 1997, a raíz de una serie de encuentros entre especialistas de comunicación y participación social, convocados por la **Fundación Rockefeller** para examinar el papel de la comunicación en los cambios sociales en el siglo que se aproximaba.

Desde entonces, la CCS ha sido entendida como un proceso de diálogo y debate, basado en la tolerancia, el respeto, la equidad, la justicia social y la participación activa de todos y todas. A semejanza de la comunicación alternativa, en la CCS, el proceso comunicacional es más importante que los productos. Los productos, y su correspondiente difusión, no son sino un elemento complementario en el proceso de comunicación. Otra semejanza con la comunicación alternativa es la importancia que se otorga a la apropiación del proceso comunicacional, y no únicamente de los medios (radio,

La sostenibilidad del cambio social es más firme cuando las comunidades afectadas se apropian del proceso y los contenidos comunicacionales

prensa, televisión, etc.).

Las principales premisas de la CCS son las siguientes (**Gumucio**, 2000):

- La sostenibilidad de los cambios sociales es más firme cuando los individuos y las comunidades afectadas se apropian del proceso y de los contenidos comunicacionales.
- La CCS, horizontal y fortalecedora del sentir comunitario, debe ampliar las voces de las personas más pobres, y tener como eje contenidos locales y la noción de apropiación del proceso comunicacional.
- Las comunidades deben ser agentes de su propio cambio y gestoras de su propia comunicación.
- La CCS promueve el diálogo, el debate y la negociación desde el seno de la comunidad.
- Los resultados del proceso de la CCS deben ir más allá de los comportamientos individuales, y tomar en cuenta las normas sociales, las políticas vigentes, la cultura y el contexto del desarrollo.
- La CCS es diálogo y participación con el propósito de fortalecer la identidad cultural, la confianza, el compromiso, la apropiación de la pala-

bra y el fortalecimiento comunitario.

· La CCS rechaza el modelo lineal de transmisión de la información desde un centro emisor hacia un individuo receptor, y promueve un proceso cíclico de interacciones desde el conocimiento compartido por la comunidad y desde la acción colectiva.

En todo proceso de CCS deben estar presentes las siguientes condiciones:

· Participación comunitaria y apropiación:

Una condición indispensable en la CCS es la participación democrática y la apropiación del proceso y de los contenidos comunicacionales.

· Lengua y pertinencia cultural: El proceso de comunicación debe tomar en cuenta las particularidades de cada cultura y de cada lengua.

· Generación de contenidos locales: La CCS fortalece el saber comunitario y promueve el intercambio de conocimientos en condiciones equitativas; el aprendizaje a través del diálogo, en un proceso de crecimiento conjunto. En la CCS es fundamental la generación de contenidos propios que rescaten el saber acumulado a través de muchas generaciones.

En la CCS es fundamental la generación de contenidos propios que rescaten el saber acumulado a través de generaciones

· Uso de tecnología apropiada: La CCS promueve los procesos, no los instrumentos. El uso de la tecnología debe ajustarse a las necesidades de cada proceso comunicacional. La capacidad de apropiación que desarrollen los actores involucrados define, en cada etapa del proceso, las características de la tecnología que debe usarse.

· Convergencias y redes: La CCS promueve el diálogo y el debate, no solamente en el interior del proceso de comunica-

ción, sino hacia otros similares. La constitución de redes contribuye a consolidar los procesos y el intercambio los enriquece.

En palabras de **Vizer** (1983), la respuesta al reto de las transformaciones cuantitativas y cualitativas que traen los nuevos escenarios de la «cultura tecnológica» ha sido la búsqueda de la articulación y la reintegración de todos los medios en complejos sistemas mutuamente interdependientes y en red. Redes más abiertas o más cerradas, pero que siempre deben mantenerse alertas a todo lo que sucede, a riesgo de perder la exclusividad y «su» público, así como brindar canales de acceso y participación (o seudoparticipación) abierta al público.

Conceptualizando la articulación

En palabras de **Haraway** (en **García y Romero**, 2002):

«en inglés antiguo, articular significa alcanzar términos de acuerdo (...), articular es significar (...), es unir cosas contingentes».

Entre los elementos que se articulan, la diferencia no se reduce estrictamente a las diferencias externas entre los movimientos, entendidas como las que distinguen un movimiento de otro; sino, más bien, a la propia diferencia en el seno del movimiento, a una ruptura constitutiva que hace posibles los movimientos sobre bases no identitarias, que instala un cierto conflicto movilizador como base de la politización.

Es en la tensión de la diferencia – que hace imposible cualquier intento de homogeneización o totalización– donde aparecen las «conexiones parciales» entre diversos elementos, conexiones que son «constitutivas de» a la vez que «constituidas por» estos. Conexiones saturadas de materialidad y extremadamente significativas.

Laclau y Mouffe explican la relación de la articulación con la práctica política a través del concepto de hegemonía *gramsciano*, sosteniendo que la hegemonía de una clase sobre otra no se afirma tanto en la imposición de una determinada visión de mundo particular, sino en la capacidad que ésta tenga de articular distintas perspectivas de manera que las discrepancias entre los diferentes grupos sociales queden desactivadas.

Estos autores explican la articulación como

«toda práctica que establece una relación tal entre elementos que la identidad de estos resulta modificada como resultado de esa práctica. A la totalidad estructurada resultante de la práctica articularia la llamaremos discurso. Llamaremos momentos a las posiciones diferenciales, en tanto aparecen articuladas en el interior de un discurso. Llamaremos, por el contrario, elementos, a toda diferencia que no se articula discursivamente» (Laclau y Mouffe, 1987:119).

Siguiendo a **Haraway** (en **García y Romero**, 2002) la articulación supo-

La hegemonía de una clase (...) se afirma en la capacidad de articular distintas perspectivas de manera que las discrepancias entre los diferentes grupos queden desactivadas

ne que los actantes no son lo que es representado, sino «entidades colectivas que hacen cosas en un campo de acción estructurado y estructurante». Este mismo autor propone una política semiótica de la articulación en la que las articulaciones son colectivos de humanos y no-humanos materiales y siempre significativos, entidades colectivas en las que las distinciones se difunden; conexiones parciales inmersas en prácticas ritualizadas y sedimentadas y posicionadas histórica y socialmente.

Las políticas de la articulación, lejos de partir de la existencia de un sujeto determinado sobre el que organizar una estrategia política, conforma la identidad de sus sujetos en el mismo ejercicio articulador. La articulación así se sitúa como un paradigma donde sería posible reconocer la simultaneidad de prácticas políticas identitarias –identidad que en este caso estaría barrada, no siendo usada ni en sentido ontológico, ni de forma fundacional; identidad, por tanto, siempre por completar y en proceso de formación– y prácticas políticas articuladoras, contingentemente estratégicas y carentes de un sujeto común previo.

Movimientos sociales en la Región Andina. Tendencias y desafíos

En la **Declaración del I Encuentro de Movimientos Sociales Alternati-**

vos de América Latina realizado en **Quito** (15, 16 y 17 de diciembre de 1999), los participantes representantes de diversos movimientos sociales manifestaron su crítica ante el esfuerzo homogeneizador del capitalismo con sus nuevas estrategias neoliberales y de globalización:

«La sociedad capitalista liberal de fines del milenio ha entrado en una fase de descomposición... No en vano, a las puertas del 2000, a la crisis económica, social y política manifiesta en todas partes, se une una crisis más profunda... de carácter ético... Ante el esfuerzo homogeneizador a nivel planetario sostenido por la violencia y la guerra y ya no sólo por el mercado, se han desatado las voces que claman por la diferencia, la multiplicidad, la diversidad..., las voces y las luchas de los múltiples sujetos de la sociedad civil, de los «otros» que conforman la diversidad social en los distintos países y lugares del planeta. Y, ante el intento de construir una identidad basada en los valores de una sociedad capitalista caduca, han emergido las luchas por otras identidades, por ratificar identidades negadas pospuestas o desconocidas..., se han desatado otros sentidos que surgen del mundo de la vida» (Declaración de Quito, 1999).

Los movimientos sociales de nuestro continente están transitando por nuevos caminos, que los separan tanto del viejo movimiento sindical como de los nuevos movimientos de los países centrales. «Son las respuestas al terremoto social que provocó la oleada neoliberal de los ochenta, que trastocó las formas de vida de los sectores populares al disolver y descomponer las formas de producción y reproducción, territoriales y simbólicas, que configuraban su entorno y su vida cotidiana» (Zibechi, 2003). Muy a pesar de la diversidad, este autor descifra ciertas tendencias o características comunes de los movimientos sociales en **América Latina**, que se aplican por antonomasia a la **Región Andina**:

1. El arraigo territorial: Es el camino recorrido, por ejemplo, por los Sin Tierra, mediante la creación de infinidad de pequeños islotes autogestionados; por los indígenas ecuatorianos, que expandieron sus comunidades hasta reconstruir sus ancestrales «territorios étnicos» y por los indios chiapanecos que colonizaron la selva Lacandona (Fernandes, 2000; Ramón, 1993; García de León, 2002, en Zibechi, 2003). Esta estrategia, originada en el medio rural, comenzó a imponerse en las franjas de desocupados urbanos: los excluidos crearon asentamientos en las periferias de las grandes ciudades, mediante la toma y ocupación de predios.

2. Buscan la autonomía: Los comuneros, los coccaleros, los campesinos Sin Tierra y, cada vez más, los piqueteros argentinos y los desocupados urbanos están trabajando de forma consciente para construir su autonomía material y simbólica.

3. Trabajan por la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales. La política de afirmar las diferencias étnicas y de género, que juega un papel relevante en los movimientos indígenas y de mujeres, comienza a ser valorada también por los viejos y los nuevos pobres. Su exclusión *de facto* de la ciudadanía parece estarlos induciendo a buscar construir otro mundo desde el lugar que ocupan, sin perder sus rasgos particulares.

4. Capacidad para formar sus propios intelectuales: El mundo indígena andino perdió su intelectualidad como consecuencia de la represión de las insurrecciones anticoloniales de fines del siglo XVIII y el movimiento obrero y popular dependía de intelectuales que le transmitían la ideología socialista «desde fuera», según el modelo leninista. Los movimientos están tomando en sus manos la educación y la formación de sus dirigentes, con criterios pedagógicos propios, a menudo inspirados en la educación popular.

5. El nuevo papel de las mujeres: Mujeres indias se desempeñan como

diputadas, comandantes y dirigentes sociales y políticas; mujeres campesinas y piqueteras ocupan lugares destacados en sus organizaciones. En las actividades vinculadas a la subsistencia de los sectores populares e indígenas, tanto en las áreas rurales como en las periferias de las ciudades (desde el cultivo de la tierra y la venta en los mercados hasta la educación, la sanidad y los emprendimientos productivos), las mujeres y los niños tienen una presencia decisiva de continuidad y unidad.

6. Preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza: promover relaciones igualitarias y horizontales con escasa división del trabajo, asentadas por lo tanto en nuevas relaciones técnicas de producción que no generen alienación ni sean depredadoras del ambiente. Rehuyen el tipo de organización taylorista (jerarquizada, con división de tareas entre quienes dirigen y ejecutan), en la que los dirigentes estaban separados de sus bases. Las formas de organización de los actuales movimientos tienden a reproducir la vida cotidiana, familiar y comunitaria, asumiendo a menudo la forma de redes de autoorganización territorial.

7. Las formas de acción instrumentales de antaño, cuyo mejor ejemplo es la huelga, tienden a ser sustituidas por formas autoafirmativas, a través de las cuales los nuevos ac-

tores se hacen visibles y reafirman sus rasgos y señas de identidad. Las «tomas» de las ciudades por los indígenas, por ejemplo, representan la reapropiación, material y simbólica, de un espacio «ajeno» para darle otros contenidos.

Entre algunos desafíos de la realidad actual de los movimientos sociales, destacamos:

- La articulación de los movimientos más allá de localidades y regiones plantea problemas aún no resueltos. Incluso organizaciones tan consolidadas como la **Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)**, han tenido problemas con su dirigencia generando fisuras en la organización.
- Establecer formas de coordinación abarcativas y permanentes supone, de alguna manera, ingresar en el terreno de la representación, lo que coloca a los movimientos ante problemas de difícil solución en el estado actual de las luchas sociales. El debate sobre si optar por una organización centralizada y muy visible o difusa y discontinua, por mencionar los dos extremos en cuestión, no tiene soluciones sencillas.
- El debate sobre el Estado atraviesa ya a los movimientos, y todo indica que se profundizará en la medida en que las fuerzas progresistas lleguen a ocupar los gobiernos nacionales. Está pendiente un balance del largo período en el que los movi-

Estudios e informes

mientos fueron correas de transmisión de los partidos y se subordinaron a los estados nacionales, hipotecando su autonomía. Por el contrario, parece ir ganando fuerza, como sucedió ya en **Brasil, Bolivia y Ecuador**, la idea de deslindar campos entre las fuerzas sociales y las políticas. Aunque las primeras tienden a apoyar a las segundas, conscientes de que gobiernos progresistas pueden favorecer la acción social, no parece fácil que vuelvan a establecer relaciones de subordinación (Zibechi, 2003).

Medios de comunicación, democracia y gobernabilidad

El informe del PNUD (2004) manifiesta que los medios, a diferencia de otras épocas, se han despartidizado, y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político y con intereses muy diversificados.

«Esta peculiaridad establece un horizonte específico para el acuerdo y el conflicto, la subordinación y la hegemonía, el protagonismo o la dependencia en la definición de la agenda política» (Pedraglio, 2005).

Los tensos vínculos entre los medios, Gobierno y partidos políticos es característica central en la **Región Andina**, explicado en parte por la crisis de los Estados, sus instituciones y los partidos políticos.

Santiago Pedraglio cita a **Allan Wagner** (CAN) para indicar que la crisis de legitimidad de los **Estados Andinos** no sólo se manifiesta en la ausencia de una fiscalidad sana que ayude a enfrentar y solventar las demandas sociales o la carencia de instituciones sólidas, o la falta de descentralización; sino, y sobre todo, en la carencia de nuevos y mejores niveles de mediaciones entre el Estado y la sociedad, lo que abre a los medios de comunicación un espacio de representación y de gran iniciativa para fijar y seleccionar los puntos de debate público.

En la actual crisis del Estado populista, los medios juegan un papel importante en la construcción de una legitimidad estatal alternativa. La crisis de gobernabilidad reinante les coloca en medio de agendas públicas que conviven, una, con los problemas propios de la debilidad política e institucional; y, la otra, con una ciudadanía cuyas demandas sociales giran en torno a las altas tasas de pobreza y desigualdad social exacerbada por la no disminución de la distancia histórica entre el Estado y los sectores populares y excluidos.

«La gobernabilidad ya no parece concentrarse en la acción de los gobiernos sino en otras instancias de la sociedad que tienen gran poder, incluso para modificar decisiones de los gobiernos que en otras épocas serían invariables. Los jueces, las

grandes corporaciones, los empresarios, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales o los propios medios de comunicación logran protagonismos que claramente inciden en la vida pública y en las orientaciones del Estado» (Rey, 2005).

Es claro hoy día, en el discurso de los estudios sobre comunicación, cultura y política, que los medios son entendidos como actor social, que más allá de generar representaciones o ser mediadores entre el Estado y los ciudadanos, cristalizan el contenido y la forma de la agenda política, direccionándola con relativa capacidad aglutinadora.

Las relaciones entre comunicación y política en **América Latina**, según **Rey**, siguen estas tendencias en la actualidad: reimaginación de la democracia, desconfiguración de los partidos políticos y surgimiento de otros actores sociales; y control político, transparencia y fiscalización por los ciudadanos. Nuevos sentidos sobre el quehacer político aparecen y otros se desmoronan.

«La comunicación y la cultura constituyen un campo de batalla primordial de la política: el es-

Los medios son entendidos como actor social que cristalizan el contenido y la forma de la agenda política, direccionándola con relativa capacidad aglutinadora

tratégico escenario que le exige a la política densificar su dimensión simbólica, su capacidad de convocar y construir ciudadanos para enfrentar la erosión que sufre el orden colectivo» (Barbero, citado por Rey).

Contextos institucionales de ALER y de sus redes radiofónicas andinas

ALER constituye una asociación civil que hace comunicación radiofónica educativa. Está conformada por ciento dieciocho afiliadas, ubicadas en diecisiete países de **América Latina** y el **Caribe**. Trabaja, junto a otros actores sociales, por la democratización de las comunicaciones, por el desarrollo humano sostenible, y por la construcción de sociedades con mayor justicia, mayor equidad y mayor democracia. En su visión, pretende como imagen-objetivo «ser una gran red continental compuesta por instituciones radiofónicas con proyectos claros y sólidos. Articulada de manera territorial y temática, que opera de manera corresponsable y descentralizada, con fuerte incidencia en la opinión pública y que juega un rol protagónico, junto a otros actores socia-

Estudios e informes

les, en los procesos de cambio desde la perspectiva de los excluidos» (tomado de tríptico de presentación de ALER).

Y esto lo lograría a través de las siguientes líneas estratégicas:

- Apropriación y posicionamiento del Proyecto Político Comunicativo.
- Sostenibilidad.
- Sistema Intercontinental de Comunicación Radiofónica.
- Formación – Investigación.
- Políticas públicas.

ALER está compuesta por una constelación de diez redes o Coordinadoras de Radio Nacionales. Sólo en la **Región Andina** está ubicada la mitad de ellas: **ERBOL, Bolivia; CNR, Perú; CORAPE, Ecuador; IRFA, Venezuela; y REAC, Colombia.**

Las relaciones o modos de articulación entre determinadas redes sociales involucradas en procesos de cambio social en las sociedades de la **Región Andina** y las redes radiofónicas que se autodefinen y proponen como alternativas, pertenecientes a **ALER**, continuamente ha sido una preocupación en la trayectoria de esta asociación. Sólo si revisamos la forma en que estas redes expresan su proyecto político-comunicativo (misión, visión, objetivos, estrategias, etc.), observamos cómo en todas y cada una de ellas se evidencia, de algún modo, el compro-

miso, manifiesto o implícito, de articulación con actores y organizaciones sociales en función de prácticas de transformación social. Veamos:

1. La red de Educación Radiofónica de Bolivia (ERBOL, Bolivia), es una asociación privada de inspiración católica constituida por treinta y una emisoras y tres centros de producción radiofónica que funcionan en las principales ciudades y en extensas zonas rurales de **Bolivia**. Tiene como esencia de su accionar la comunicación educativa, siendo su horizonte de trabajo: visualizar a sectores indígenas y campesinos, con el fin de cubrir sus demandas de comunicación y de educación.

2. La Coordinadora Nacional de Radio (CNR, Perú), es una asociación civil sin fines de lucro, conformada por cuarenta y nueve radios y veintisiete Centros de Comunicación que representan experiencias de comunicación educativas y comunitarias del **Perú**, comprometidas con los procesos de desarrollo y el fortalecimiento de la democratización en diversas regiones, con perspectiva latinoamericana. Promueve la vigencia y el respeto de los derechos humanos y ciudadanos, principalmente los derechos a la comunicación. Estimula la participación de la sociedad civil en la vida política y social del país y realiza un trabajo orientado a generar mayores oportunidades para el desarrollo de las personas. Las instituciones asociadas a

Las instituciones asociadas a CNR (...) también construyen propuestas y generan iniciativas destinadas a promover la solidaridad, el trabajo comunitario...

CNR no sólo son intermediadoras entre autoridades y sociedad, sino también construyen propuestas y generan iniciativas destinadas a promover la solidaridad, el trabajo comunitario, la vigilancia de la gestión pública, la defensa del medio ambiente, de los derechos humanos y la movilización de las personas y colectivos en torno a visiones compartidas de desarrollo (<http://www.cnr.org.pe>).

3. La Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador (CORAPE, Ecuador), es una organización que agrupa alrededor de cincuenta y dos radios y tres centros de producción radiofónica. Se identifica con las organizaciones sociales en la búsqueda de la democratización de la sociedad. Su acción se desenvuelve bajo una filosofía de respeto a los derechos humanos, a la equidad de género, a la pluriculturalidad y a la diversidad con la participación directa de los actores sociales, como una forma de garantizar la autenticidad y veracidad de la información que difunde.

En su misión, enuncia que

«crea espacios de comunicación para los sectores excluidos

de los grandes medios, difunde de manera objetiva e inmediata la información generada en dichos sectores y en toda la sociedad ecuatoriana, orienta a hombres, mujeres, niños, ancianos y adolescentes sin discriminación alguna sobre temas sociales, políticos, económicos; capacita y asesora a los colaboradores de las radios afiliadas en aspectos técnicos y de producción periodística e impulsa acciones democráticas y participativas con: las emisoras afiliadas, los actores sociales y las organizaciones de defensa de los valores con los cuales se identifica» (<http://www.corapecuador.org/>).

Su imagen-objetivo plantea que «será líder de la comunicación radiofónica con sentido popular y educativo y gozará del respeto y la credibilidad por parte de los sectores sociales con los que trabaja y para los que trabaja en el país. Su acción trascenderá también en toda Latinoamérica y en el mundo».

4. El Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA, Venezuela) cuenta con una red nacional de once emisoras

Estudios e informes

enlazadas vía satélite y se suman este año nueve nuevas emisoras más, transmitiendo algunas de ellas en período de prueba y gestionando su licencia.

Es una red educativa y de comunicación, perteneciente al **Movimiento de Educación Popular Integral y de Promoción Social Fe y Alegría**, que mediante la generación de propuestas educativas y comunicativas, pertinentes y de calidad, se dirige a la población excluida para promover la construcción de ciudadanía y la lucha por la igualdad, la equidad y la inclusión social, en la búsqueda colectiva de un desarrollo humano integral, sustentable y justo para todos.

5. La Red Experimental de ALER en Colombia (REAC, Colombia), por ser una red que apenas comienza, no ha definido aún su Proyecto Político Comunicativo, al menos en un documento que conozcamos. No obstante, según la información recopilada, existe el compromiso manifiesto de construir vínculos estratégicos con grupos y organizaciones sociales.

De esta forma, como puede verse, a nivel de proyecto político comunicativo, todas las redes radiales con-

Todas las redes radiales consideran como eje fundamental de trabajo la articulación con grupos y organizaciones sociales

sideran como eje fundamental de trabajo la articulación con grupos y organizaciones sociales, por lo cual no puede hablarse de desorientación en la propuesta comunicacional formal. Ahora bien, la práctica muestra debilidades al respecto, como se analizará más adelante.

La articulación entre redes sociales y radiofónicas para el cambio social en la Región Andina, desde la experiencia de ALER

bio social en la Región Andina, desde la experiencia de ALER

El tema de la articulación de las redes radiofónicas de **ALER**, ubicadas en la **Región Andina**, con determinadas redes sociales o movimientos sociales emergentes, es variada tanto en su concepción o ubicación dentro del proyecto o propuesta comunicacional, como en los modos de relación que se desarrollan actual y efectivamente.

La política consciente y manifiesta de las redes radiales de **ALER** en torno al tema de la vinculación con las redes sociales es también distinta: va desde quienes en su propuesta y/o proyecto comunicacional plantean la no vinculación expresa con tales organizaciones (caso: **ERBOL, Bolivia**) en aras de conservar la independencia, hasta quienes valoran

este tipo de articulaciones como formando parte de los sentidos dados a la propia práctica y propuesta comunicacional de sus radios (Casos: **CNR, Perú; REAC, Colombia**).

En los últimos cinco años, la mayoría de las redes radiofónicas de **ALER** articulan con redes sociales cuyas temáticas giran en torno a los derechos humanos, sociales y civiles en general y de las minorías (étnicas, de género, de población con características especiales...).

Se destaca, igualmente, cómo sólo dos redes, la **CNR** y el **IRFA**, conservan en sus WEB hipervínculos con una gran cantidad de organizaciones y redes sociales de todo tipo, de carácter nacional e internacional. Sin embargo, desconocemos si esto supone algún modo de relación con estas redes u organismos internacionales más allá del uso de estas plataformas virtuales. Pero ciertamente, las redes radiofónicas de ALER, al mantener esta estrategia de hipervínculos en la Web, sirven a las organizaciones sociales y sus redes, al facilitar a los usuarios el acceso a sus hipertextos correspondientes.

· **CORAPE (Ecuador)**: Mantiene relaciones con varias organizaciones sociales como: **ECUARRUNARI, CONAIE, Red pro-derechos de los discapacitados, FEPP, Fondo Ecuatoriano** (2 a 5 años de vinculación). Programas sobre derechos de las personas no videntes, PRODH en-

tre otras.

Sin embargo, a partir de una selección estricta, la **CORAPE** considera que sus mayores vínculos son con la **CONAIE** y la red **ECUARRUNARI**; ambas, organizaciones en red que agrupan a movimientos indígenas y campesinos del **Ecuador**.

En el **Ecuador** ha habido cambios de orden socio-político muy significativos. En dicho escenario, la **CORAPE** decide no articularse con organizaciones de tipo político-partidistas.

· **CNR (Perú)**: La **CNR** del **Perú** desarrolla gran cantidad de vínculos estrechos con diversos actores y redes sociales del país, donde los mayores lazos de trabajo conjunto están concentrados en: la **Red MUQUI, La Mesa Nacional de Ciudadanía Ambiental, El Movimiento «Para que No Se Repita», La Red «Jubileo 2000», El Consejo Consultivo de Radio y Televisión** (incorpora sectores de la sociedad civil, empresarios y del Estado).

Ahora bien, la **CNR** toma una postura autocrítica en lo que se refiere al trabajo de **incidencia** y de **vigilancia**. Incidencia, por ejemplo, para que las recomendaciones de la Comisión de la Verdad sean efectivamente incorporadas en políticas públicas; y, de **vigilancia**, precisamente para monitorear los resultados de esas políticas públicas durante su implementación.

· **IRFA (Venezuela)** La **Red de Radios del Instituto Radiofónico Fe y Alegría** prioriza sus vínculos fundamentalmente con organizaciones de Derechos Humanos, como «*Red de Apoyo por la Justicia y la Paz*» y «*Foro por la Vida*», y con organizaciones que trabajan en red para el monitoreo de procesos electorales con la participación de ciudadanos/as capacitados para ello, como «*Ojo Electoral*».

El **IRFA** es un programa-instancia que pertenece al **Movimiento de Educación Popular Fe y Alegría**, quien a su vez, conforma una red educativa mucho más amplia, en la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC), que agrupa a cientos de instituciones educativas católicas del país, que dirigen su acción educativa principalmente a los sectores populares y excluidos.

Recientemente, el **IRFA** ha establecido nuevos vínculos con otras redes y, entre ellas, una llamada «*Sinergia*», que agrupa aproximadamente unas 40 ó 50 organizaciones diversas en derechos humanos, en educación, organizaciones campesinas, cooperativas y movimientos ecológicos.

La red de radios del **IRFA** manifiesta que su vinculación es menor con movimientos de mujeres e indígenas. Indica, igualmente, que han aparecido nuevas estructuras o expresio-

nes organizativas promovidas por el gobierno chavista, a través de la inyección de recursos directos a las comunidades, leyes y reglamentos (Ley y reglamentos de los Consejos Comunales) y el despliegue de una amplia logística que, por más que viene de una iniciativa gubernamental, sin embargo ha supuesto la elevación de los niveles de participación, organización y movilización de las comunidades, con las cuales aún no se han establecido contactos significativos y permanentes, entre ellas: las **Mesas Técnicas de Agua, Mesas Técnicas de Energía, los Consejos Comunales y el Movimiento Cooperativista.**

· **REAC (Colombia):** La **REAC** establece vínculos con: **DEGENÉRESE** (organización sin ánimo de lucro cuyo interés es encontrar la ciudadanía plena de lesbianas, gays y transgeneristas femeninos); **CEUNA, Colectivo de Estudiantes Nacional Afrocolombiano y Jóvenes Afrocolombianos.** La especificidad de estos dos últimos movimientos afrocolombianos está centrada en la lucha por el derecho al territorio en medio de un Estado moderno, pero con reminiscencias del mundo colonial y racista.

La articulación entre las redes radiales de **ALER** y sus respectivas redes sociales ha experimentando cambios significativos en los últimos cinco años:

- Se ha elevado el nivel de apreciación o valoración de parte de las redes sociales para con las redes radiales quienes las consideran como espacios o instancias de gran ayuda para la proyección de sus prácticas, apropiación en el colectivo y posicionamiento de ciertas temáticas o visiones que enmarcan sus luchas. En el **Ecuador**, por ejemplo, se destaca que cada vez mayor cantidad de organizaciones pretenden trabajar junto a la **CORAPE**.

- Ante la politización y fragmentación que han mostrado ciertas redes u organizaciones sociales tradicionales, con las cuales se mantenían vínculos estrechos, las redes radiales de **ALER** guardan distancia relativa. Tal es el caso de la **CONAIE** (movimiento que agrupa diversas redes indigenistas), que constituyó un brazo político, el **PACHACUTI**, y sobre cuyo hecho la **CORAPE** se vio obligada a cambiar la estrategia de vinculación, declarando la no articulación con organizaciones de carácter político-partidista, para centrarse, más bien, en el trabajo con las bases organizativas de la misma **CONAIE**.

- Si bien tradicionalmente redes como la **CNR** han contribuido a la difusión, a la visibilización de las redes sociales y sus propuestas; sin embargo, se observan en la actualidad cambios cualitativos con respecto a la elevación hacia otro nivel de participación, caracterizado por la incor-

No basta con hablar sobre el perdón desde fuera del conflicto. Se hace necesario, también, practicarlo desde dentro para que la palabra sea creíble

poración de la red radial a ciertos espacios de la sociedad civil de construcción de alineaciones estratégicas de las políticas públicas.

- En el caso de la red **IRFA**, se han visualizado cambios sustanciales en las relaciones, que responden directamente a los cambios políticos experimentados en el país en los últimos años.

En las décadas de los sesenta, setenta y ochenta se hablaba mucho de los movimientos populares, de comunidades internas de base, organizaciones vecinales, grupos de sindicatos, de trabajadores y movimientos de jóvenes; todo eso cambió, por lo cual también cambiaron las lógicas de relación. Ahora se han establecido algunas vinculaciones con las nuevas organizaciones sociales.

En la opinión de **IRFA**, el **Presidente Hugo Chávez** ha copado también la escena en lo que se refiere a redes sociales, y todo el aparataje que se está montando, promovido por el Estado, no son propiamente redes sociales; porque se supone que es-

Estudios e informes

tas deberían ser organizaciones con una clara opción por lo no gubernamental y un gran número de ellas han sido instituidas para sustentar, desarrollar y consolidar las propuestas de trabajo social del Gobierno.

Algunas conclusiones

La investigación pretendió, entonces, desde su carácter de estudio exploratorio-descriptivo, precisamente, describir las prácticas de articulación entre las redes radiofónicas de **ALER** y redes sociales involucradas en procesos de cambio social en la **Región Andina**, informando sobre los procesos de uso y aprovechamiento mutuo de las tecnologías de la comunicación.

Para ello, hubo que enmarcar nuestro objeto de estudio dentro del entorno socio-histórico de la última década en términos de conflictividad, movilización y cambio social y de los contextos institucionales de **ALER** y las redes andinas afiliadas como experiencias que se ubican en el campo de la educación y la comunicación popular y alternativa; exponer las resignificaciones dadas a la comunicación alternativa vista como comunicación para el cambio social; conceptualizar «redes sociales» y «articulación»; y derivar las

múltiples relaciones que se generan entre comunicación y política, comunicación y cultura, comunicación y desarrollo, y comunicación e integración regional.

La articulación de las redes radiofónicas de ALER, ¿en torno a quiénes y para qué?

En el estudio se constató cómo cuando se trató de identificar redes sociales involucradas en procesos de cambio, con las cuales podrían tener lazos las redes radiofónicas de **ALER**, estas no lograban precisar del todo a las redes sociales y, más bien, señalaban un espectro mucho más amplio que involucraba a diversas instituciones, organizaciones sociales, movimientos sociales y hasta a otras redes de medios de comunicación, de carácter nacional e internacional.

La mayoría de las redes radiales afiliadas a **ALER**, a través de la definición de sus proyectos político-comunicativos, expresados en sus misiones, visiones, objetivos y estrategias institucionales, contiene elementos discursivos que apoyan o le dan marco referencial a la articulación con diversos actores, movimientos y redes sociales, creándose así un clima organizacional favora-

Las múltiples relaciones que se generan entre comunicación y política, comunicación y cultura, (...) e integración regional

La mayoría de las redes manifiestan claramente que no tienen vínculos con organizaciones partidistas

ble al desarrollo de tales vínculos. Si bien esta es la tendencia predominante, algunas redes radiofónicas, como **ERBOL**, declaran abiertamente su no vinculación con redes sociales, porque esto podría ir en detrimento de su independencia y pluralismo político y les restaría la atención preferencial a temáticas que afectan a las mayorías.

La mayoría de las redes manifiestan claramente que no tienen vínculos con organizaciones partidistas. Tal es el caso de la **CORAPE**, que aún cuando era tradicional su trabajo articulado con la **CONAIE**, cuando esta red se desmembró para conformar un brazo político-partidista, optó por romper lazos con esta parte de la organización. Las articulaciones o vínculos priorizados por las redes radiofónicas de **ALER** con otros actores, movimientos, instituciones y redes sociales se dan a partir de variadas motivaciones, razones o fundamentos, que van desde:

- Las de tipo comercial (**ERBOL**).
- Como fuente informativa y de producción radial: cobertura periodística, de campañas educativas, y de

co-producción radial de espacios radiales de variado tipo (todas las redes de **ALER**).

- De orden socio-político: defensa de los derechos de los pueblos indígenas, del ambiente y la salud (**ERBOL**, **CORAPE**); con el despliegue de estrategias de acción pública, campañas en pro de la construcción de ciudadanía, en contra de los delitos políticos y la no impunidad, participando de manera presencial en espacios que abre la sociedad civil (en mesas de diálogo integradas por diversos actores sociales) para el debate y la construcción colectiva de las políticas públicas que requiere el país (**CNR**, y un poco incipientemente también el **IRFA**)

- De orden cultural: en campañas masivas y por la web, por la defensa de las nuevas identidades culturales de grupos minoritarios excluidos por razones de género y de raza (**REAC**, específicamente).

En resumen, la mayoría de las redes radiales estudiadas se encuentran vinculadas a redes sociales con las

La mayoría de las redes radiales estudiadas se encuentran vinculadas a redes sociales con las cuales construyen y comparten visiones relativamente comunes

Estudios e informes

cuales construyen y comparten visiones relativamente comunes sobre determinadas temáticas. Por ejemplo, **CORAPE**, **CNR** e **IRFA** enfocan su acción en la defensa y ejercicio de la ciudadanía en aspectos relacionados con los derechos humanos, sociales y civiles en general.

Otro grupo menor (**CORAPE** y **REAC**), se inclina en sus articulaciones hacia los derechos de las minorías (étnicas, de género, población con características especiales, etc.). Por su parte, la articulación con otros tipos de redes sociales relacionadas con temáticas referidas a la educación, medio ambiente, movimientos campesinos e indígenas, etc., se haya particularizada sólo en algunas redes radiales (**IRFA**, **CNR** y **CORAPE**, respectivamente).

La articulación entre redes sociales y radiofónicas: uso y aprovechamiento de las tecnologías de la comunicación

Las prácticas articuladoras entre las redes sociales y redes radiales se concretan en la programación, por un lado, a través de programas especiales, foros, campañas, cuñas (**ERBOL**, **CORAPE**, **CNR**, **IRFA** y **REAC**); y, por otro, en apoyo para asesoramiento y capacitación en cuanto a estrategias de comunicación para el fortalecimiento de los movimientos sociales; así como también en el acompañamiento no sólo

radiofónico, sino también activo y presencial en encuentros, mesas de diálogos y de trabajo; es decir, en la promoción y desarrollo de las acciones de los redes sociales a las que se hayan vinculadas (**CNR** y **REAC**).

En este sentido, se prioriza en las prácticas de articulación la realización de acciones conjuntas con las redes sociales para la difusión y defensa de derechos, especialmente de sectores específicos tradicionalmente excluidos (de raza y de género); al mismo tiempo, se realiza la producción de programas radiofónicos para el debate, la discusión y opinión desde la óptica de los involucrados en su interés por ganar espacios de respeto y reconocimiento en los países.

Un aspecto relevante encontrado en este estudio tiene que ver con el aprovechamiento de la radio por parte de las redes sociales para incidir en la construcción y vigilancia de las políticas públicas, como en el caso de **CNR (Perú)** y **REAC (Colombia)**, en las que la radio cumple la función de ir más allá de informar, sirviendo como espacio de diálogo, debate, incidencia y control sobre la búsqueda de respuestas a problemáticas de interés colectivo o grupal.

Las redes radiofónicas no emplean la web como espacio que igualmente podría significar nuevas posibilidades en la articulación con las redes sociales. La web está sub-utili-

zada y su objeto es visibilizar fundamentalmente la labor de las radios afiliadas a la red. Lo mismo podríamos decir de las web de redes sociales, las cuales no contienen enlaces ni hipervínculos para poder acceder a las redes radiales con las cuales manifiestan tener alguna relación.

Algunas tendencias en las prácticas articuladoras entre redes radiales de ALER y las redes sociales de la Región Andina

La mayoría de las redes radiofónicas de **ALER** no se articulan de manera estratégica u orgánicamente con las redes sociales que promueven el cambio social en la Región Andina, ya que la mayor tendencia es usarlas como espacios de cobertura periodística, para campañas y coproducciones radiofónicas.

Podríamos, igualmente, aseverar que existe una articulación de tipo instrumental y utilitarista de las radios por parte de la mayoría de las redes sociales, y viceversa; situación que pretende cambiar, por ejemplo, la

La web está sub-utilizada y su objeto es fundamentalmente visibilizar la labor de las radios afiliadas en la red

CNR, incorporándose a nuevos espacios de articulación más allá del medio radio y mercadeando o posicionando a su Red como actor social comprometido con los cambios, donde la comunicación juega un papel fundamental en la visibilización de las redes sociales y en la construcción de una ciudadanía responsable.

No obstante, la mayor parte de las redes radiales de **ALER** se encuentran abiertas y en trabajo permanente por la inclusión de más actores, movimientos y redes sociales para responder a los objetivos políticos comunicativos de las mismas, en el sentido de abrirse hacia una comunicación más participativa y plural, lo cual es viable a partir de la visión que las redes sociales tienen de estas, al visualizarlas como espacios de encuentro y diálogo donde pueden dar a conocer sus objetivos, trayectoria y acciones en la defensa y debate de temas de interés colectivo o de grupos sociales específicos. La necesidad de las redes radiales de abrirse hacia la inclusión de nuevos actores o, en su defecto, cerrarse hacia otros es también resultado de los cambios políticos que se han venido dando en algunos países en los últimos años, como es el caso de **Venezuela** y **Ecuador**.

En cuanto a la imagen desarrollada entre las redes radiales y las redes sociales articuladas, los resultados de la información obtenida muestran

Estudios e informes

una percepción positiva de las redes sociales, en el sentido de que las mismas han logrado dar saltos cualitativos, en algunos casos inesperados, en la lucha por los derechos que defienden, al poner en la palestra pública temas que históricamente han sido polémicos y controvertidos, como es el tema de las diversidades sexuales, en el que algunos de los principios fuertemente defendidos por parte de radios de **Iglesia (Radio Kennedy**, de los padres jesuitas, en **Bogotá**, que impulsa la conformación de la **REAC**), han modificado su percepción y tratamiento para mantenerse en diálogo intercultural y generacional con estos nuevos actores.

Desde la óptica de las redes sociales estudiadas, existe concordancia en cuanto que las radios de carácter popular, educativo y comunitario representan un lugar de encuentro «ideal» de las poblaciones excluidas para que sus voces puedan ser escuchadas. No sólo porque pueden llegar a más personas, sino también porque han permitido a las nuevas generaciones formular propuestas y alternativas de acción transformadora sobre temáticas de interés colectivo y/o grupal. Todo esto a par-

Algunas de las radios han llegado a ser acompañantes y partícipes en los procesos de búsqueda de los cambios sociales requeridos por los movimientos sociales

tir del diálogo y debate que se establece a través de las programaciones radiales. Algunas de las radios han llegado a ser incluso acompañantes y partícipes en los procesos de búsqueda de los cambios sociales requeridos por dichos movimientos y redes sociales.

En este sentido, el trabajo comunicativo de las redes radiales juega un rol fundamental en la acción de las redes sociales. En el caso de ambientes políticos fragmentados y polarizados (como **Ecuador y Venezuela**) surge la crítica, de alguno de los polos políticos, hacia algunas redes radiales por no fijar posición política. Lo que lleva, como consecuencia, por un lado, a que algunas radios se cierran a organizaciones políticas, al ponerse en riesgo la transparencia y credibilidad del medio; y, por el otro, a la necesidad de promover esfuerzos en la búsqueda de opciones de diálogo y tolerancia para propiciar espacios de encuentros y acuerdos.

Entre las demandas que desde las redes sociales se formulan a las redes radiales destacan, en general, la necesidad de ampliar las estrategias de trabajo mancomunado para difusión y producción radiofónica de temáticas de inte-

rés para los movimientos y organizaciones sociales. Del mismo modo, se pide generar procesos de intercambios orientados a la capacitación en radio y comunicación de las personas vinculadas a los movimientos. Sin embargo, estos aspectos requieren un mayor desarrollo a través del trabajo conjunto y coordinado entre ambos polos de la articulación. Esto exige el reconocimiento pleno y consciente de las radios como actores que ayudan en la movilización y fortalecimiento de las redes sociales. De ese modo, las emisoras logran también la incidencia y participación suficiente y efectiva en la consecución de los cambios sociales que se pretenden.

A lo anterior se suma la necesidad de un mayor y mejor uso y aprove-

Las emisoras logran también la incidencia y participación suficiente y efectiva en la consecución de los cambios sociales que se pretenden

chamiento de las nuevas tecnologías. Se trata de abarcar estrategias de comunicación y de acción más fluidas y de mayor alcance. Tanto internet como la tec-

nología satelital forman parte del soporte técnico-tecnológico que ya poseen las redes radiales de **ALER**, a fin de promover intercambios con redes sociales de otros países de **América Latina** y el mundo.

En términos de reciprocidad entre los dos polos de la articulación, las redes sociales encuentran la posibilidad de expresarse a través de las redes radiales de **ALER**, las cuales han abierto espacios para los excluidos de la sociedad. Por otra parte, al articularse con las redes sociales, las redes de **ALER** captan la audiencia de determinados grupos sociales.



Notas

* **Dulce García** es miembro del Equipo Latinoamericano de Formación ELFO, de ALER.

Referencias Bibliográficas:

ALGRANATI, Clara; SEOANE, José y TADDEI, Emilio (2004). **Disputas sociales y procesos políticos en América Latina. Cronología**. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal13/CIntrocrono.pdf>

Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador (CORAPE). Disponible en <http://www.ecuanex.net.ec/corape.htm>

Coordinadora Nacional de Radio (CNR). Disponible en <http://www.cnr.org.pe/>

DABAS, Elina (1993). **Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales**, Paidós, Buenos Aires.

DECLARACIÓN DE QUITO (1999). **Nuevas luchas y viejas utopías.** Declaración del I Encuentro de Movimientos Sociales Alternativos de América Latina realizado en Quito (15, 16 y 17 de diciembre de 1999). Programa Andino de Derechos Humanos. Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador.

DECLARACIÓN DE MEDELLÍN (2006). **Comunicación, integración desarrollo.** Disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec25-4-06.htm>

Educación Radiofónica de Bolivia (ERBOL). Disponible en <http://www.erbol.com.bo/>

ENRÍQUEZ ROSAS, Rocío (2000). **Redes sociales y pobreza: mitos y realidades.** La ventana, N° 11. Disponible en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/laventan/Ventana11/ventana11-2.pdf>

GARCÍA, Silvia y ROMERO, Carmen (2002). **Rompiendo viejos dualismos: De las (im)posibilidades de la articulación.** *Athenea Digital*, 2, 42-61. Disponible en <http://blues.uab.es/athenea/num2/Garcia.pdf>

GEERTS, Andrés y VAN OEYEN, Víctor (2001) **La radio popular frente al nuevo siglo: estudio de vigencia e incidencia.** ALER. Quito, Ecuador. p.p. 82-102

GUMUCIO DAGRON, A. (2000) **El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social.** Disponible en www.communicationforsocialchange.org

Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFA). Disponible en <http://www.feyalegria.org/default.asp?caso=10&idrev=337>

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (1987). **Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la Democracia.** Siglo XXI, Madrid.

LOMNITZ, Larissa. **Cómo sobreviven los marginados**, Siglo XXI Editores, México, 1975. Disponible en http://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=6KS5e28diJ8C&oi=fnd&pg=PR2&dq=LOMNITZ,+Larissa.+C%C3%B3mo+sobreviven+los+marginados&ots=K-fHP1jDXG&sig=fznkZi_84N-g3k_ieQDnDysv5SY

PEDRAGLIO, Santiago (2005). **Agendas distantes. Los medios de comunicación y partidos políticos en la Región Andina.** En: *Democracia en la Región Andina. Los telones de fondo.* Kristen Sample y Daniel Zobatto (editores). International Institute for Democracy Electoral Assistance. Disponible en http://www.idea.int/publications/democracy_andina/upload/Agendas%20distantes.pdf

PEPPINO, Ana María (1999). **Radio Educativa, Popular y Comunitaria en América Latina.** UNAM, México.

REY, Germán (2005). **Consistencia y evaporación de los significados: Las relaciones entre medios de comunicación y política.** En: *Comunicación y Política en una democracia ética por construir.* Rosa María Alfaro Moreno (editora). Ediciones Veeduría Ciudadana, Perú.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2005). **Jóvenes, Movimientos Juveniles y Políticas Públicas de Juventud en la Región Andina: una «Hoja de Ruta» para encarar los desafíos del futuro.** Año 1, Nro 2 octubre/diciembre 2005. *Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios sobre Juventud.* Disponible en http://www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/revista/2/7_Conclusiones%20Finales.pdf

TAMAYO, Eduardo (2005). **Globalización, comunicación y movimientos sociales.** Ponencia presentada en el Encuentro «Colombia: dialogo cultural y tic para el fortalecimiento de los procesos comunitarios». Santiago de Cali, 24 y 25 de noviembre de 2005.

VIZER, Eduardo (1983). **La televisión: sus efectos y funciones. Investigación sobre escolares.** Tesis doctoral. Buenos Aires (Argentina).

VIZER, Eduardo A. (2007). **Movimientos sociales y activismos militantes. Nuevas tecnologías para nuevas militancias.** *Revista Telos.* Abril-Junio 2007, N° 71. Disponible en <http://www.campusred.net/telos/n8>

ZIBECHI, Raúl (2003). **Los Movimientos Sociales Latinoamericanos: tendencias y desafíos.** Multiversidad Franciscana de América Latina (Mfal). 2003. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>

The *Lealtad* foundation was born with the aim of becoming a fortress for the Third Sector in Spain. Starting from some criteria or principles related to a good management, it helps the different organizations of the Third Sector to carry out better the mission and to be in relation with the whole group of societies by means of the good practice to make credibility easier. The analysis shows that in Spain the Third Sector grows and consolidates improving its transparency and its good management.

THE THIRD SECTOR IN SPAIN

TROISIÈME SECTEUR EN ESPAGNE

La Fondation Lealtad est née dans le but de devenir une force du Troisième Secteur en Espagne. A partir de certains critères ou principes de bon gouvernement, elle aide différentes organisations du Troisième Secteur à mieux remplir leur mission et à entrer en relation avec l'ensemble de la société grâce à de bonnes pratiques facilitant leur crédibilité. L'analyse démontre qu'en Espagne le Troisième Secteur grandit et se consolide en améliorant sa transparence et sa bonne gouverne.

Palabras clave: buen gobierno, financiación, misión, organización, principios, transparencia.

EL TERCER SECTOR : ANÁLISIS DE SU SALUD, MISIÓN Y SIGNIFICACIÓN DESDE LA FUNDACIÓN LEALTAD

Patricia de la Roda*

La Fundación Lealtad nació con el objetivo de convertirse en una fortaleza del Tercer Sector en España. A partir de unos criterios o principios de buen gobierno, ayuda a las diferentes organizaciones del Tercer Sector a hacer mejor su misión, y a relacionarse con el conjunto de la sociedad desde unas buenas prácticas que facilitan la credibilidad. El análisis muestra que en España el Tercer Sector crece y se afianza mejorando su transparencia y su buen gobierno.

Por **Tercer Sector** se entiende el conjunto de organizaciones con finalidades de interés social y sin ánimo de lucro promovidas por la sociedad civil. Sus objetivos están vinculados a la mejora social; así, se pueden encontrar organizaciones del Tercer Sector en áreas muy variadas como medio ambiente, lucha contra la pobreza y la exclusión, apoyo a personas con discapacidad o enfermedad, cooperación internacional (todas ellas

comúnmente nombradas ONG), así como entidades que se dedican al fomento de la cultura, ocio y deporte, etc. Estas actividades tienen una característica común y es que, en general, no son económicamente rentables, por lo que el mercado no las cubre. Sin embargo, en todas ellas existen lo que los economistas llaman «economías externas positivas», lo que significa que estas actividades tienen un valor económico y social para la socie-

Estas actividades tienen una característica común y es que, en general, no son económicamente rentables, por lo que el mercado no las cubre

Estudios e informes

dad muy superior al impacto directo de sus proyectos concretos, pues garantizan la estabilidad social y el incremento del bienestar.

En cuanto a su representatividad, las entidades pueden adoptar diferentes personalidades jurídicas, rigiéndose en **España** bajo legislaciones específicas según sean asociaciones o fundaciones, según sea su ámbito de actuación o la Comunidad Autónoma en la que estén inscritas. Si bien no existen publicaciones ni un registro público único que arrojen datos globales sobre el sector, en base a diversos estudios publicados recientemente podemos aportar los siguientes datos sobre el universo de las ONG en **España** para los tres ámbitos mayoritarios de actuación:²

- El número de ONG de acción social alcanza quince mil ciento treinta y ocho (15.138), de las cuales trece mil seiscientas (13.600) son asociaciones y mil quinientas cuarenta (1.540) fundaciones.

- En cuanto a ONG que dedican su labor a la defensa y conservación del medio ambiente, existen siete mil quinientas cuarenta y una (7.541) organizaciones en el sector, de los cuáles siete mil quinientas cuatro (7.504) son asociaciones y treinta y ocho (38) fundaciones.

- Por último, las ONG dedicadas a la cooperación internacional y ayuda humanitaria (aquellas inscritas en al-

guna coordinadora autonómica o estatal) alcanzan la cifra de doscientas cincuenta (250) .

Las primeras organizaciones del Tercer Sector, ligadas en su mayoría a la Iglesia Católica, surgen en las décadas de los cuarenta y cincuenta. No obstante, desde los años ochenta y noventa, el Tercer Sector ha experimentado un crecimiento significativo y sostenido, tanto en número de entidades, presupuesto gestionado, participación de la sociedad, personal empleado y aportación al PIB Nacional.

¿A qué se debe la creciente relevancia de las ONG y su expansión?

La conciencia social respecto a los temas de los que se ocupan las ONG es cada vez mayor, entre otros, por los siguientes motivos: 1) En nuestra sociedad todas las necesidades básicas, y muchas otras más secundarias, se encuentran totalmente cubiertas para la mayoría de la población. Esto nos lleva a poner la mirada en los más desfavorecidos y/

Las primeras organizaciones del Tercer Sector, ligadas en su mayoría a la Iglesia Católica, surgen en las décadas de los cuarenta y cincuenta

o a tener otras inquietudes (culturales, deportivas, solidarias, etc.); 2) La concienciación sobre los grandes problemas sociales es mucho mayor gracias a la globalización y a los medios de comunicación; 3) El fuerte incremento de la competitividad ha acentuado las desigualdades sociales. Esto, unido a la austeridad del gasto público, ha provocado una reducción del Estado de Bienestar y un incremento del peso de las ONG que atienden estas necesidades sociales.

La confianza en el Tercer Sector

Según el barómetro de diciembre de 2007 del CIS, sólo el 17,3% de la población española decía colaborar con una organización no lucrativa de cooperación al desarrollo, tanto bajo la fórmula como de socio o voluntario. En el año 2006, el estudio de AOMD-FECEMD concluye que sólo el 13% de la población española colaboran económicamente con

A pesar del bajo nivel de colaboraciones, según el barómetro del CIS de 2007, las ONG siguen siendo las entidades más valoradas y que mayor confianza inspiran en la sociedad, por encima de los partidos políticos

las ONG tanto de cooperación al desarrollo, acción social o medio ambiente, mientras que en otros países europeos el porcentaje de ciudadanos/as que colabora con estas organizaciones alcanza el 40%.

Sin embargo, a pesar del bajo nivel de colaboraciones, según el barómetro del CIS de 2007, las ONG siguen siendo las entidades más valoradas y que mayor confianza inspiran en la sociedad, por encima de partidos políticos, Iglesia Católica, sindicatos, medios de comunicación, etc. Este mismo resultado lo arroja el Barómetro de Confianza Edelman publicado en 2008, en el que se concluye que las ONG son las entidades en las que más confían los españoles.

¿Por qué la población tiene una opinión muy positiva sobre las ONG y, sin embargo, no colabora con ellas?

1. Por la falta de información sobre las actividades que llevan a cabo las organizaciones no lucrativas, así como por el desconocimiento de las causas, la dimensión y las repercusiones del trabajo que realizan. En este sentido, las entidades se hacen visibles al público mediante dos formas: el testimonio de voluntarios/as, socios/as y empleados/as, y a través de sus campañas de comunicación. Sin embargo, en una gran mayoría de los casos, las ONG no disponen de los recursos necesarios para difundir su actividad.

Estudios e informes

2. Los colaboradores potenciales han de ver a las organizaciones que solicitan su apoyo como receptoras fiables. No sólo con la visibilidad social se puede atraer el apoyo de los donantes; es imprescindible que las organizaciones generen también confianza, la cual surge de forma progresiva y lenta pero se diluye con celeridad y, una vez que se pone en duda, es muy difícil de recuperar.

Esta confianza -cuando existe- potencia las posibilidades de que las organizaciones que componen el sector efectúen su trabajo de una manera eficaz. La confianza se crea y se sustenta a través de la experiencia, pero se cultiva a través de normas éticas y procedimientos de control que aseguren a los colaboradores/as y potenciales donantes que las organizaciones del sector se gobiernan y actúan de forma transparente, responsable y competente.

Dada la capacidad limitada que tienen las ONG de generar recursos con sus actividades y al ser muy dependientes de la financiación externa, el esfuerzo en comunicación realizado por las organizaciones no

La confianza surge de forma progresiva y lenta pero se diluye con celeridad y, una vez que se pone en duda, es muy difícil de recuperar

lucrativas se vería reforzado en su mensaje y en su imagen si cualquier persona pudiera contar con información sobre ellas a través de entidades independientes donde el potencial donante pudiera dirigirse para solicitar datos de una o varias organizaciones.

La importancia de la transparencia

Para tener conocimiento de una actividad institucional como la de las ONG, y dada la problemática anteriormente mencionada, toma especial relevancia la rendición de cuentas que las propias entidades deben realizar a la sociedad. A nivel teórico, la transparencia es un factor clave en cualquier institución, bien sea esta del sector privado, del sector público o tercer sector, por los siguientes motivos:

- **Para captar y fidelizar a una base de inversores, clientes, empleados, votantes, socios, voluntarios, etc. amplia, comprometida y satisfecha con la organización. Esto ayudará a que la organización consiga más fácilmente sus objetivos.** En el caso de las ONG esto sólo se puede conseguir explicando muy bien el trabajo y funcionamiento de la organización. Una base social comprometida requiere información clara, concisa y continuada. La rendición de cuentas es responsabilidad del órgano de gobierno de la entidad, quien tiene que realizarla para la sociedad en

general.

- **Para poder medir los resultados de sus actuaciones: «lo que no se conoce, no se puede medir».** En cualquier organización, esta medición de resultados ofrece información valiosa para los gestores e inversores y ayuda a determinar la correcta marcha de la empresa. En el caso de las ONG, la medición de resultados sirve para mejorar los programas y para ver si las mejoras consiguen los resultados esperados. Es un mecanismo muy útil para motivar a los empleados/as y voluntarios/as de la organización.

- **Para poder comparar sus actuaciones y resultados con los de otras organizaciones similares («benchmarking»).** En el caso de las empresas, se utilizan ratios universalmente aceptados como el margen sobre beneficios o sobre resultados de explotación de otras entidades del mismo sector o actividad. En el caso de las ONG, no existen unos ratios claramente definidos, aunque los que se utilizan de forma más generalizada para compararlas entre sí son el ratio de gasto de administración y el gasto de captación de fondos frente al gasto total. Una de las cosas que más preocupa a los/as responsables de las ONG es la reacción de la sociedad al conocer el nivel de estos gastos de captación y administración, ya que se pueden considerar gastos «innecesarios». Se debe recordar que las ONG son estructuras

En el caso de las ONG, la medición de resultados sirve para mejorar los programas y para ver si las mejoras consiguen los resultados esperados

complejas (desarrollan un importante número de proyectos a veces en diferentes países, cuentan con personal voluntario y remunerado, gestionan presupuestos elevados, etc.) y, por ello, necesitan contar con un gasto de estructura mínima que les permita desarrollar su actividad. Por tanto, es necesario un esfuerzo coordinado de todo el sector no lucrativo para educar a los/as donantes sobre la necesidad de los costes de administración para el funcionamiento de las ONG.

- **Para fomentar la gobernabilidad de las organizaciones, la correcta toma de decisiones y el cumplimiento de la misión.** En cualquier organización, pública, privada o no lucrativa, los órganos de gobierno tienen que velar por el cumplimiento de la misión, pero para ello necesitan recibir información continuada sobre la marcha de la organización. Con esta información el órgano de gobierno puede revisar la marcha de la organización, valorar si las actividades que realiza le ayudan a conseguir su misión, valorar el impacto de

Estudios e informes

las actividades de la misma y así poder tomar decisiones estratégicas de cara al futuro.

Si bien la ética, la transparencia y la rendición de cuentas debe ser un valor intrínseco de toda organización, estas son especialmente clave en las ONG. En el sector privado, el principal objetivo del capital es obtener la máxima rentabilidad, mientras que en el **Tercer Sector** el principal objetivo es el cumplimiento de la misión. La capacidad del **Tercer Sector** para actuar y conseguir que las organizaciones que lo forman consigan sus fines sociales depende en buena medida de la integridad de dichas organizaciones. Existe una especie de «contrato social» entre los responsables de las ONG y la sociedad en general. En virtud de este contrato, las ONG tienen unas ventajas especiales respecto a otras organizaciones privadas tales como exención de determinados impuestos, donaciones con ventajas fiscales para sus donantes y apoyo por parte de la Administración pública para realizar sus actividades.

Respecto a los mecanismos de rendición de cuentas existentes, para el sector privado, la combinación del mercado y de la competencia hace que las empresas que no sean eficientes desaparezcan. El mismo papel ejerce el sistema democrático con el sector público. Pero, ¿ante quién rinden cuentas las ONG?

La capacidad del Tercer Sector para actuar y conseguir que las organizaciones que lo forman consigan sus fines sociales depende, en buena medida, de la integridad de dichas organizaciones

La Fundación Lealtad y la rendición de cuentas

En el **Tercer Sector**, el principal mecanismo de progreso y eficiencia es el escrutinio de los/as donantes, los/as voluntarios, los medios de comunicación y la sociedad en general. Ese escrutinio sólo es posible con una completa y transparente rendición de cuentas.

¿Cuáles son los costes de la rendición de cuentas?:

- La búsqueda del consenso dentro de la organización a la hora de tomar la decisión de mostrarse al público.
- El tiempo invertido en conseguir la información relevante.
- El coste de hacer accesible esa información a cualquier persona o institución que quiera conocer la entidad. Este último coste es difícil de asumir por parte de las entidades no lucrativas debido a la limitación de recursos humanos y económicos.

Otro problema adicional para el acceso a la información sobre las ONG es la ausencia de un Registro Central que agrupe los datos de todas las entidades del sector. En la actualidad, existe una gran dispersión de registros y las ONG están adscritas a uno u otro en función de su personalidad jurídica y de su ámbito de actuación.

Por todas las razones mencionadas anteriormente e impulsado por un deseo de fomentar la confianza de la sociedad en las ONG, un grupo de personas decidieron constituir en 2001 una entidad intermedia cuyo papel, al igual que en otras instituciones de este tipo en **Europa y EEUU**, es el de adaptar continuamente esta información a la demanda de los solicitantes, complementándola con una promoción y publicidad constantes.

Fundación Lealtad se planteó en su constitución qué tipo de información sobre las ONG debía transmitir a la sociedad, cómo podía asegurar que ésta llegase al máximo número de personas posible sin perder su relevancia, rigurosidad y actualidad. El análisis y filtrado de la información debía responder a las cuestiones previas a la decisión de colaborar con una ONG que se plantean tanto particulares como empresas. Algunas de estas cuestiones eran: ¿Qué cantidad del dinero aportado va destinado a la realización de actividades de forma efectiva? ¿Quiénes son

los promotores de esta organización, quién la gobierna y cómo está gestionada? ¿Cuáles son sus actividades y sus planes de acción en un futuro a corto y medio plazo? ¿Cuál es su estructura financiera?

Una vez definidas estas cuestiones y sus posibles respuestas, se buscó la forma óptima de presentar esta información (para que cada persona pudiera adaptar el contenido y detalle a sus propias necesidades), el modo de actualizarla y la forma de lograr la independencia y objetividad necesaria para que la información represente una garantía de transparencia y buena gestión.

De la investigación realizada por **Fundación Lealtad** –tanto en **España** como en otros países durante el año 2001– y el posterior intercambio de información con distintos agentes sociales (Administración pública, Plataforma de ONG de acción social, CONGDE, ONG, donantes, etc.), quedaron definidos los **Nueve Principios de Transparencia y Buenas Prácticas** que se detallan más adelante y que responden a las cues-

Una entidad intermediaria cuyo papel (...) es el de adaptar continuamente esta información a la demanda de los solicitantes

La plena legitimación social del Tercer Sector requiere la plena disposición de este para ser conocido y analizado

tiones principales que se plantean los donantes y la población en general a la hora de colaborar.

Las entidades no lucrativas y las empresas pueden beneficiarse de la aportación de **Fundación Lealtad** potenciando acciones conjuntas (sector no lucrativo-sector lucrativo); ofreciendo información a las empresas sobre las opciones disponibles para sus aportaciones (económicas, en especie, de tiempo, etc.); y orientando a las entidades no lucrativas sobre las preferencias filantrópicas de las primeras.

Fundación Lealtad cree que este esfuerzo de comunicación y transparencia en sus acciones realizado por las organizaciones del **Tercer Sector** redundará en un mayor compromiso de la sociedad civil con las actividades de las entidades no lucrativas. En definitiva, la plena legitimación social del **Tercer Sector** requiere la plena disposición de este para ser conocido y analizado. Este proceso comienza por la entrega de una información que permitirá a las organizaciones no lucrativas alcanzar un mayor reconocimiento público,

haciendo más viables sus objetivos y pretensiones.

¿Cuál es la salud del Tercer Sector en España? Resultados obtenidos a partir del trabajo de Fundación Lealtad

Tal y como se ha comentado anteriormente, **Fundación Lealtad** elabora un análisis basándose en **Nueve Principios de Transparencia y Buenas Prácticas** (9 PTBP que se desglosan en cuarenta y cuatro indicadores). Este análisis queda reflejado en un informe en el que se recoge de forma detallada el cumplimiento por parte de la organización de cada uno de los **Principios**, así como una visión general de la organización y otros datos de interés para que los potenciales colaboradores puedan decidir fácilmente con qué ONG colaborar. Cada uno de los informes, gratuitos tanto para las ONG como para el público en general, se encuentra disponible en la página web www.fundacionlealtad.org. Además, los resultados de los análisis realizados son publicados anualmente en la **Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas de las ONG**, que se difunde gratuitamente entre particulares y empresas.

La **Guía 2008** es la sexta **Guía** que publica la **Fundación Lealtad** desde su creación en el año 2001. En este periodo, el número de ONG que ha abierto sus puertas a los analistas

El nivel medio de cumplimiento de los Principios de Transparencia y Buenas Prácticas, un año más, ha mejorado hasta alcanzar el 88,7%, lo cual demuestra una buena capacidad de mejora y aprendizaje

de la Fundación y han decidido someterse a esta evaluación voluntaria y gratuita se ha triplicado.

En la **Guía 2008** han participado ciento veintidós (122) ONG, setenta y cuatro de acción social, cuarenta y tres de cooperación al desarrollo y cinco de medio ambiente, con una cifra de gasto agregado de ochocientos veintidós (822) millones de euros, lo que supone un incremento del 17% con respecto al volumen de gasto de las ONG de la **Guía 2007**. El alcance social de las ONG de la **Guía** se refleja en su base social que supera la cifra de un millón doscientos mil (1.200.000) socios/as, en las más de dieciséis mil quinientas (16.500) personas empleadas y cuarenta mil (40.000) voluntarias y voluntarios con los que cuentan; y en los noventa millones de personas beneficiarias de su actividad, tanto en España como en el extranjero.

El nivel medio de cumplimiento de los **Principios de Transparencia y**

Buenas Prácticas, un año más ha mejorado hasta alcanzar el 88,7%, lo cual demuestra una buena capacidad de mejora y aprendizaje, especialmente en las entidades que han participado en ediciones anteriores de la **Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas**.

Adicionalmente, con el fin de responder a la demanda del **Tercer Sector** de recibir formación sobre la gestión transparente de sus actividades, **Fundación Lealtad** organiza sesiones formativas de **Mejora de la Transparencia y las Buenas Prácticas**. Estas sesiones –que cuentan con el apoyo de Cajas de Ahorro, fundaciones privadas y Administración pública– se dirigen a aquellas ONG que manifiestan interés por la transparencia. Estas sesiones proporcionan herramientas dirigidas a la mejora del intercambio de información con los diferentes públicos objetivo y a optimizar las buenas prácticas de gestión de cara a potenciales colaboradores, ya sean particulares, empresas o instituciones públicas. Desde 2005 se han desarrollado sesiones formativas de **Mejora de la Transparencia y las Buenas Prácticas** a las que han asistido ciento treinta organizaciones de toda la geografía española.

Por último, debe señalarse que la **Fundación Lealtad** mantiene contacto con cerca de doscientas entidades al año, que se dirigen a ella para conocer el proceso de análisis y el

Estudios e informes

trabajo que realiza. En algunos casos, se trata de entidades de reciente creación que desde un principio quieren implementar los PTBP en su gestión.

A raíz de la experiencia y del conocimiento en profundidad que tiene la **Fundación Lealtad del Tercer Sector** en base a sus distintas actividades, se pueden indicar las siguientes características del Sector:

Principio 1.- El funcionamiento y la regulación del órgano de gobierno

El buen funcionamiento del órgano de gobierno en una ONG, al igual que en una empresa, revierte en toda la actividad de la misma y es fundamental para la consecución de su fin social.

Desde este punto de vista, el máximo órgano de gobierno de la organización (Junta Directiva, Patronato, etc.) debe asumir su responsabilidad, ya que sus miembros son los encargados de velar por el cumplimiento de los fines de la organización, la gestión honesta y eficiente de los recursos con los que cuentan y el cumplimiento de la Ley y los códigos

de conducta ética a los que está suscrita la organización. Gobernar una organización significa participar activamente en la toma de decisiones que afectan a su estrategia y su funcionamiento. Gobernar no significa aportar un nombre que permita a la entidad abrirse camino para la captación de fondos o para entablar relaciones con instituciones, sino estar involucrado activamente en las reuniones del órgano de gobierno. Esto es esencial, ya que resulta inconcebible creer que se puede gobernar una entidad sin acudir a ninguna de las reuniones del órgano de gobierno durante años.

El cumplimiento de este principio contempla la participación activa de los miembros en las reuniones, la renovación periódica de los mismos, la publicidad de sus nombres y de la profesión actual que ejercen, la participación del órgano de gobierno en la planificación, y el diseño de políticas y estrategias que marquen una dirección en la toma de decisiones. La renovación del órgano de gobierno es clave desde el punto de vista de la transparencia; ya que, cuando se incorporan nuevas personas al órgano de gobierno, se

Gobernar no significa aportar un nombre que permita a la entidad abrirse camino para la captación de fondos o para entablar relaciones con instituciones, sino estar vinculado activamente en las reuniones del órgano de gobierno

pone a prueba y se somete a control la labor llevada a cabo por el anterior órgano de gobierno.

Fundación Lealtad ha detectado dos hechos dig-

nos de mención con relación a posibles mejoras en el funcionamiento del órgano de gobierno: falta de asistencia a las reuniones de los miembros de dicho órgano, y falta de renovación de los mismos.

Respecto al primer punto, se observa que a las reuniones del órgano de gobierno no siempre acuden todos los miembros de dicho órgano; en ciertos casos algunos miembros no asisten en años, si bien delegan su voto en otro miembro. A diferencia de los miembros de los consejos de administración en la empresa privada, pertenecer al órgano de gobierno de una entidad no lucrativa, en la mayoría de los casos, no supone remuneración alguna y sin embargo implica una gran responsabilidad.

En cuanto al segundo aspecto, no es infrecuente, especialmente entre las ONG más pequeñas, encontrarse con que los socios fundadores o impulsores de la entidad siguen presentes en el Patronato o en la Junta Directiva tras muchos años al frente de la institución.

Hemos constatado cómo las ONG se están esforzando en mejorar el funcionamiento de su órgano de gobierno

Adicionalmente, es igualmente relevante el hecho de que rara vez las ONG cuentan con políticas y procesos de toma de decisiones formalizados, reglamentos

de funcionamiento de sus órganos de gobierno o una política de conflicto de intereses.

Los casos que actualmente se encuentran bajo investigación judicial han puesto de manifiesto carencias graves del órgano de gobierno; como, por ejemplo, órganos de gobierno de corte paternalista, poco independientes (con relaciones de parentesco entre sí) y con cargos permanentes o vitalicios en la organización.

A pesar de estos casos puntuales, hemos contrastado cómo las ONG se están esforzando en mejorar el funcionamiento de su órgano de gobierno a través de la elaboración de reglamentos de operativa interna, mecanismos de elección de sus miembros más objetivos y participativos, la prevención de incompatibilidades entre cargos, elementos motivadores de la asistencia, así como sistemas alternativos por ausencia como la creación de patronos de honor. Esta última alternativa, por ejemplo, permite que personas relevantes que legitiman y dan visibilidad a las entidades, dada su gran

relevancia histórica o pública en las organizaciones puedan estar ligados a ellas si bien de forma menos exigente y más adecuada a su situación personal.

Principio 2.- Claridad y publicidad del fin social

Tener un fin social claro, público e identificativo de la actividad de la organización es vital para la atracción de posibles colaboradores particulares e institucionales, para la motivación de los trabajadores y voluntarios y para la toma de decisiones estratégicas y el diseño de los programas.

En las ONG analizadas observamos que las entidades suelen tener bien definido su fin social y las características de los beneficiarios/as con que trabajan. Dicho fin social se da a conocer en el material de comunicación de las entidades junto con las actividades concretas llevadas a cabo para alcanzarlo. Otra cuestión diferente a tener en cuenta es si todas las actividades y proyectos de la ONG están encaminados al logro de su misión. ¿Qué pensaría de una ONG cuya misión es mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en **España** y que le solicita fondos para intervenir en la emergencia del terremoto en China

La misión es el motivo esencial que justifica la existencia de la ONG, y que debe orientar todas su actividad

ocurrido en el mes de mayo? La misión es el motivo esencial que justifica la existencia de la ONG, y que debe orientar toda su actividad, ya que es la causa principal por la que los donantes la apoyan. ¿Está lo suficientemente capacitada la ONG para intervenir en la emergencia? ¿Cualquier actuación que implique buena voluntad es válida? Son pocos los casos, pero en ocasiones

existen ONG que aprovechándose de su posicionamiento y de la disposición del donante a ayudar a las buenas causas, captan fondos aún careciendo de presencia en la zona o de experiencia en la materia. En estos casos, es complicado justificar posteriormente cómo se ha gastado el dinero y si se ha cumplido con la voluntad del donante.

Principio 3.- Planificación y seguimiento de la actividad

Es una buena práctica e imprescindible en la transparencia de la gestión que las organizaciones sean capaces de mostrar por escrito las metas que desean conseguir, los medios con los que cuentan y las acciones que van a llevar a cabo para lograrlas. Esto se podrá realizar si previamente se ha efectuado un estudio del entorno de la organización

que delimite las posibilidades reales de actuación y que permita el establecimiento de objetivos cuantificables.

Un estudio sobre las variables que determinan el fracaso o el éxito de la organización le permitirá la posibilidad de adelantarse a cambios eventuales en las mismas y adaptar así su actividad en busca de un mejor cumplimiento de los objetivos y de la misión. Adicionalmente, no se puede evaluar o medir lo que no se conoce. La planificación es esencial para el seguimiento y la evaluación.

Asimismo, las organizaciones deben mostrar la existencia de sistemas internos de evaluación y mejora, así como un seguimiento de los beneficiarios/as de sus acciones. Este principio tiene también en cuenta la continuidad de una determinada línea de trabajo en los últimos años, ya que cambios injustificados en los tipos de proyectos o la zona geográfica donde se desarrollan y de sus beneficiarios/as pueden ser indicativos de falta de dirección estratégica y mala gestión de los recursos.

La adecuada planificación de la actividad es quizás uno de los grandes temas pendientes en el Tercer Sec-

tor. Aunque existen grandes diferencias entre las distintas entidades, son muchas las ONG que deben mejorar sus procesos de planificación con el fin de integrar coherentemente el desarrollo futuro de sus distintos departamentos (proyectos, comunicación y marketing, financiero, etc.) y minimizar los efectos de cambios inesperados en el entorno. Para ello consideramos importante no sólo la difusión de la planificación entre el personal y voluntarios sino la implicación de estos en su elaboración. Adicionalmente, siguen siendo numerosas las planificaciones donde no se asignan responsables de cada acción, ni se establecen objetivos cuantificables y medibles, indicadores y cronogramas.

En cuanto a la existencia de sistemas internos de evaluación y mejora de sus actividades, las ONG analizadas por Fundación Lealtad suelen contar con sistemas documentados y sistematización de procesos; por otro lado, las entidades participantes en sesiones formativas y ONG contactadas no disponen de este tipo de herramientas generadoras de aprendizaje que facilitan un análisis objetivo de éxitos y fracasos.

Las organizaciones deben mostrar la existencia de sistemas internos de evaluación y mejora, así como un seguimiento de los beneficiarios/as de sus acciones

Estudios e informes

El proceso de planificación, del que se derivarán los planes anuales, presupuestos, etc., debe ser el punto de partida de las distintas estrategias que emprendan las entidades. Por lo demás, una planificación de la actividad bien elaborada y convincente puede ser una herramienta efectiva de captación de fondos privados, ya que los donantes, instituciones y personas físicas, pueden así ajustar las expectativas de impacto de su contribución a unos logros y un horizonte temporal definidos de antemano.

Principio 4.- Comunicación e imagen fiel de la información

Las ONG necesitan acciones concretas y canales bien definidos a través de los cuales se comuniquen con la sociedad. Este principio es uno de los más claros indicadores de hasta qué punto la organización está en contacto con la sociedad y es consciente de sus demandas de información.

Por otro lado, la veracidad y detalle de la información disponible tanto para sus colaboradores como para el público en general son un claro indicador del talante transparente y responsable de la organización. En este as-

Hay que prestar especial atención a la estricta coherencia entre los mensajes y la actividad de la entidad

pecto, cada vez cobran más importancia las nuevas tecnologías, por lo que disponer de una página web accesible al público con información completa y actualizada es imprescindible. Por último, una estrategia de comunicación bien definida facilitará el éxito de las acciones de captación de recursos y cualquier otro tipo de colaboraciones que puedan surgir.

La imagen fiel de la comunicación de las ONG es un tema importante al que hay que prestar especial atención, en particular a la estricta coherencia entre los mensajes y la actividad de la entidad. El punto de partida, en cualquier caso, para toda organización debe ser una comunicación más fluida con los socios colaboradores que la que existe hoy en día, contando con diversos canales de comunicación con sus públicos objetivo. A ello contribuiría el contar con páginas web informativas y actualizadas, pero la realidad del sector es que no siempre hay recursos disponibles para este fin. En lo que

se refiere a la comunicación e imagen fiel, la casuística es muy variada y suele estar vinculada al campo de actividad en que trabaja la entidad. En el caso de las ONG que se acercan a conocer el trabajo de **Fundación Lealtad**

las, estas presentan grandes carencias en cuanto a sus páginas web y mecanismos de comunicación específicos para cada público objetivo. Muchas de ellas, por ejemplo, no cuentan con memorias de actividades anuales para informar a sus donantes.

Las ONG de desarrollo suelen ser, por regla general, más activas en sus comunicaciones que las organizaciones de acción social que operan en España

Así, por ejemplo, las ONG de desarrollo suelen ser, por regla general, más «activas» en sus comunicaciones que las organizaciones de acción social que operan en España. Esto es particularmente cierto en situaciones de emergencia. Las propias entidades, sin embargo, intentan regular sus estrategias de comunicación mediante la definición de valores y la suscripción de códigos de conducta (baste mencionar el «Código de conducta. Imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo» de la CONGDE), que impidan la manipulación del sufrimiento ajeno como herramienta de captación de fondos privados.

Principio 5.- Transparencia en la financiación

Una de las principales preocupaciones de la sociedad respecto a las organizaciones no lucrativas es conocer su financiación y financiadores. Esto es importante a la hora de que crear un clima de confianza para que los potenciales colaboradores (particulares, empresas, etc.) contribuyan con la causa de la organización.

Igualmente, es esencial que las organizaciones respeten la identidad de los donantes individuales y en este aspecto se ajusten a lo que establece la **Ley de Protección de Datos** vigente.

Del trabajo de **Fundación Lealtad** se desprende que las ONG conocen claramente quién financia sus actividades, si bien el detalle de las aportaciones por financiador no siempre está disponible de manera rápida y expedita ante alguna consulta; esto es particularmente cierto en entidades pequeñas que carecen de un departamento financiero donde la contabilidad la lleva personal voluntario o personal de plantilla sin la preparación específica para esa labor. En estos casos, la falta de una distribución de ingresos a disposición del público suele deberse más a una limitación de recursos que a la falta de voluntad de compartir dicha información.

Estudios e informes

En cuanto a las actividades de captación de fondos privados, las entidades suelen mostrar dificultades y en ocasiones reticencias para suministrar dicha información. Se debe señalar que contar con sistemas que identifiquen con claridad los costes y recaudación por actividad son necesarios para realizar un análisis coste-beneficio sobre la rentabilidad de las acciones desarrolladas, facilitando el aprendizaje de los errores y la identificación de los éxitos.

Otro aspecto a tener en cuenta en relación con la transparencia de la financiación es que, en el caso de muchas entidades paraguas como federaciones y confederaciones, éstas no cuentan con cifras agregadas de gastos e ingresos de las entidades federadas o confederadas y, menos aún, con la distribución por financiadores de éstos últimos. Por tanto, en estos casos resulta difícil hacerse una idea aproximada del volumen de recursos del conjunto de entidades y del desglose de los mismos.

Por último, la aplicación de las directrices que marca la legislación española en materia de protección de datos o la existencia de instrumentos y documentos específicos que regulen la colaboración con empresas son carencias que presentan las ONG

Principio 6.- Pluralidad en la financiación

La relevancia de este principio recae en la necesidad de que las ONG cuenten con fuentes de financiación

Contar con sistemas que identifiquen con claridad los costes y la recaudación por actividad es necesario para realizar un análisis coste-beneficio sobre la rentabilidad de las acciones desarrolladas

diversificadas, que aseguren la independencia de la organización en la toma de decisiones pero sin estar sujetas a las directrices de su principal financiador. Una financiación diversificada permite conservar la estabilidad y continuidad de la organización en el caso de que una de estas fuentes desaparezca, debido a que no existe dependencia excesiva de ninguna de ellas. Finalmente, es importante que exista un equilibrio entre los financiadores públicos y los de origen privado.

Uno de los aspectos que caracteriza al **Tercer Sector** en **España**, especialmente a las entidades de acción social, es la dependencia de un solo financiador (en muchos casos) públicos y la escasez de recursos privados. Las ONG suelen presentar di-

El éxito de este acercamiento de las ONG a la sociedad civil en busca de nuevos recursos para su actividad dependerá de los vínculos de confianza que estas sean capaces de construir

ficultades para diversificar su estructura de ingresos, especialmente la aproximación a la financiación privada para la cual suelen manifestar interés y necesidad de formación. Si bien esta situación ha comenzado paulatinamente a cambiar y cada vez son más las ONG que pro-activamente se acercan al público en busca de apoyo e incluso contratan los servicios de agencias y especialistas en la captación de fondos, aún son muchas las entidades que operan como prestadoras de servicio de la Administración. El éxito de este acercamiento de las ONG a la sociedad civil en busca de nuevos recursos para su actividad dependerá de los vínculos de confianza que estas sean capaces de construir.

Principio 7.- Control en la utilización de fondos

Uno de los argumentos más utilizados para no colaborar económicamente con las organizaciones no lucrativas es la percepción de que no cuentan con un control real sobre el gasto. Uno de los objetivos de esta recomendación de **Fundación Lealtad**

es publicar una distribución de gastos que detalle lo que las ONG gastan realmente en las actividades que realizan, en la dirección y gestión y en la captación de recursos. De la misma manera, se intenta concienciar a la opinión pública de que el mejor modo de asegurar que los fondos son gestionados eficientemente es contar con unos profesionales cualificados y una estructura dimensionada según el tipo de actividad que se realice.

La **Fundación Lealtad** considera el presupuesto como una herramienta de gestión fundamental y su elaboración puede evitar riesgos innecesarios y ayudar a que la planificación de actividades sea coherente con los recursos existentes. Igualmente, el buen diseño de un presupuesto ayuda a determinar la necesidad de emprender campañas de captación de fondos adecuadas a los requerimientos de la organización.

Por otra parte, se debe poner especial cuidado en la utilización de los recursos para la captación de fondos, intentando siempre minimizar el riesgo de una posible pérdida. Igual-

Igualmente, las inversiones financieras deben ser prudentes y evitar entrar en un escenario de pérdidas

mente, las inversiones financieras deben ser prudentes y evitar entrar en un escenario de pérdidas. En cuanto a la participación en sociedades no cotizadas, la organización deberá demostrar que dicha participación contribuye de forma directa a la consecución del fin social.

Del análisis de **Fundación Lealtad** se aprecia que las ONG sí elaboran presupuestos anuales, y en su mayoría practican la liquidación del mismo cada ejercicio, a pesar de que, en el caso de las asociaciones, la ley no lo exige. En este sentido es importante recordar que los **Principios de la Fundación Lealtad** son recomendaciones de buenas prácticas que, en algunos casos, van más allá de las exigencias legales. En el caso de la liquidación del presupuesto, se trata de una buena herramienta de gestión y control financiero, muy útil para detectar desviaciones en la actividad.

Por otro lado, apreciamos un gran avance. La dificultad que tenían en un principio las ONG para conocer la distribución de sus gastos entre las partidas de administración/ges-

tión, misión/programas, y captación de fondos ha disminuido significativamente. No obstante, hay que señalar que no existe homogeneidad de criterios entre las ONG a la hora de imputar sus costes en una categoría u otra, tal y como sucede con los costes de personal, que unas entidades los imputan a gastos de administración y otras a gastos de misión.

Por otro lado, las entidades no suelen tener inversiones en entidades no cotizadas, a menos que se trate de inversiones en sociedades mercantiles directamente vinculadas a la consecución de su fin social. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en empresas que tienen la condición de Centros Especiales de Empleo y que dan trabajo regular a personas con discapacidad. En términos generales, las ONG carecen de códigos para las inversiones financieras.

Respecto a la estabilidad financiera de las entidades sin fines de lucro, hay que mencionar que esta suele

La dificultad que tenían en un principio las ONG para reconocer la distribución de sus gastos entre las partidas de administración/gestión, misión/programas y captación de fondos ha disminuido

dependen de las aportaciones de los financiadores institucionales, en especial de las distintas administraciones. Finalmente, queremos enfatizar que, si bien las ONG hacen un buen seguimiento de sus programas y actividades, rara vez presentan en las cuentas anuales el desglose de los fondos disponibles por el tipo de actividad a la que irán destinados.

Principio 8.- Presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones legales

Este principio muestra al donante documentos que tienen que elaborar las organizaciones para informar sobre su gestión y dar a conocer las obligaciones legales que tienen tanto aquellas entidades que se encuentran bajo el régimen de la Ley 49/2002 como las que quedan fuera de él. Se debe poner énfasis en la presentación y la calidad de los documentos. Es imprescindible que la organización utilice el **Plan General de Contabilidad** para entidades sin fines lucrativos cuando elabora las cuentas anuales y que conozca los contenidos fundamentales de una memoria económica y un plan anual.

En lo referente al régimen fiscal de las organizaciones, desde el punto de vista del (potencial) donante, es interesante saber que estas tienen también obligaciones fiscales y están sujetas a impuestos, que pue-

den acogerse a exenciones si cumplen con ciertos requisitos y que estos privilegios pueden extinguirse en el momento que la **Agencia Tributaria** observe alguna irregularidad.

Desde **Fundación Lealtad** hemos constatado que las ONG cumplen con sus obligaciones legales y fiscales; sin embargo, la regulación tributaria es compleja, especialmente en el caso del IVA, y hay mucho desconocimiento entre las entidades que hemos analizado y que nos han contactado.

Adicionalmente, existe un gran desconocimiento sobre la contabilidad y muchas veces las ONG están en manos de contables inexpertos que aplican erróneamente los principios básicos del **Plan General Contable de Entidades sin Fines Lucrativos**; ya que, en muchos casos, no son expertos contables del **Tercer Sector**. Adicionalmente, debe señalarse que existe una gran disparidad y multiplicidad de criterios en la aplicación de la normativa contable existente y es necesario un esfuerzo de homogeneización en el sector, de cara a poder realizar análisis comparables y correctos de estados financieros.

Principio 9.- Promoción del voluntariado:

Uno de los principales indicadores del impacto social de las ONG es el

Estudios e informes

número de voluntarios/as con el que cuentan. Se trata de personas que viven el día a día de la organización y son las mejor posicionadas para garantizar que las aportaciones altruistas que se realizan, tanto de dinero como de tiempo, son invertidas en el fin social. Es aconsejable que las organizaciones cuenten con un plan concreto de actividades a desarrollar por los voluntarios así como con una relación de los cursos o acciones de formación a disposición de los voluntarios/as para que puedan llevar a cabo sus actividades con diligencia. Asimismo, el voluntariado debe conocer sus atribuciones, derechos y obligaciones y tener designada a una persona dentro de la organización a quien acudir en caso de requerirlo.

El **Tercer Sector en España** moviliza una cantidad importante de recursos humanos, muchos de las cuales colaboran de forma voluntaria. Esta colaboración puede ir desde el apoyo esporádico en alguna campaña concreta a la provisión de servicios que requieren de preparación específica, al acompañamiento y atención de personas con discapacidad o la orientación a inmigrantes.

Desde **Fundación Lealtad** observamos un creciente grado de formalización de la labor del voluntariado dentro de las ONG, materializado en planes de voluntariado, definición de tareas, formación periódica, etc. Sin embargo, falta aún mucho por

hacer en este campo, especialmente en lo que respecta a asegurar una voz a los voluntarios en la toma de decisiones, lo que algunas entidades ya hacen, reservando un puesto en el órgano de gobierno a representantes del voluntariado. Asimismo, la formación al voluntariado, si bien se desarrolla en muchas entidades, no está formalizada e instrumentalizada y es uno de los aspectos a mejorar de cara al futuro.

Conclusiones

El **Tercer Sector** español está en constante crecimiento y aprendizaje. Según los resultados que arrojan los informes de **Transparencia y Buenas Prácticas de Fundación Lealtad**, la «salud» del sector es buena si bien presenta algunos aspectos a mejorar.

La mejora del sector es responsabilidad de todos los actores implicados. Por un lado, los donantes pueden contribuir a este proceso, siendo más responsables. Es necesario informarse sobre la ONG a la que se quiere donar. Es igualmente necesario realizar un seguimiento mínimo del destino de la donación para asegurarse de que la ONG rinde cuentas. Por otro lado, sería recomendable que el sector público creara un registro público on-line de todas las asociaciones y fundaciones que existen en nuestro país, de libre acceso para cualquier donante que quiera informarse. Finalmente, las propias

ONG tienen una gran labor que hacer para mejorar la salud del Tercer Sector. Si bien la sexta edición de la Guía de la Transparencia y las Buenas Prácticas demuestra que la transparencia en la gestión se ha convertido en un objetivo estratégico para las ONG, las entidades deben eliminar dos prejuicios: primero, la soli-

daridad no está reñida con la eficiencia; y no todo lo que tiene ánimo de lucro es negativo. La actividad empresarial es beneficiosa para la sociedad y la colaboración entre ONG y empresas es, en general, provechosa para ambas partes y para la sociedad en su conjunto.



Notas

¹ **Patricia de Roda** es la directora general de la **Fundación Lealtad**, licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales en ICADE (Univ. Pont. Comillas).

² Datos procedentes de las siguientes publicaciones:

– José Ignacio Ruiz Olabuenaga (2006), **El sector no lucrativo en España: Una visión reciente**, Editado por Fundación BBVA.

– Víctor Pérez Díaz, Joaquín P. López Novo, (2003), **El Tercer Sector en España**, editado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

The native villages are social individuals. The Brazilian society has strongly supported its cause. However, the development model and the dominant political and economic factors look suspiciously to the native villages and also look greedily to the lands they live in. The native organization, its mobilization and its fight have achieved very important improvements in the settlement of their rights and territories, leaving behind an important track of blood.

MOVEMENTS AND NATIVE ORGANIZATIONS IN BRAZIL

MOUVEMENTS ET ORGANISATIONS INDIGENES AU BRÉSIL

Les peuples indigènes sont des individus sociaux. La société brésilienne a soutenu leur cause avec force. Cependant, le modèle de développement et les acteurs politiques et économiques dominants regardent avec méfiance les communautés indigènes et avec avarice les terres qu'ils habitent. L'organisation indigène, sa mobilisation et sa lutte ont réussi des avancées très importantes dans l'établissement de leurs droits et territoires, mais pour cela beaucoup de sang a dû couler.

Palabras clave: agronegocio, articulación, democracia, desarrollo, indígenas, lucha, organización, territorio.

MOVIMIENTOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS EN BRASIL

Gunter Francisco Loebens¹

Los pueblos indígenas son sujetos sociales. La sociedad brasileña ha apoyado su causa con fuerza. Sin embargo, el modelo de desarrollo y los actores políticos y económicos dominantes miran con suspicacia a las comunidades indígenas y con avaricia las tierras en las que habitan. La organización indígena, su movilización y su lucha han conseguido avances muy importantes en el asentamiento de sus derechos y territorios, con un reguero no pequeño de sangre.

En el año 1500, en la época de la conquista, **Brasil** estaba habitado aproximadamente por unos mil setecientos pueblos indígenas, con una población estimada de cinco millones de personas. Al violento proceso de conquista sobreviven doscientos treinta y cinco pueblos que hablan ciento ochenta lenguas. En la **Amazonia legal** vive el 77% del total de los pueblos indígenas²: ciento ochenta.

La Constitución de 1988 marca la reciente historia indígena en **Brasil**. Hasta entonces, para el **Estado Brasileño**, los indios, llamados «selvícolas»,

En el año 1500, en la época de la conquista, Brasil estaba habitado por unos mil setecientos pueblos indígenas, con una población estimada de cinco millones de personas

eran considerados como miembros de unas organizaciones primitivas, las tribus, que debían ser absorbidos por la sociedad brasileña. El fin de este proceso se fijaba para el año 2000. Sería el triunfo definitivo del proyecto colonial que se inició en el año 1500 y que reproducía sus relaciones de dominación de los pueblos indígenas respaldada por una legislación etnocida.

En el Código civil de 1916 existía una figura jurídica de incapacidad relativa que daba al Estado todo el poder sobre la voluntad de los pueblos indígenas. La FUNAI (Fun-

Estudios e informes

dación Nacional del Indio) invoca actualmente con frecuencia ese poder. De esa manera, la muerte cultural de los pueblos se revestía de una política de aparente protección de la vida física de los indios: supuestamente, el **Servicio de Protección de los Indios** (1919) y la **Fundación Nacional del Indio** (1967) fueron creados con el fin de impedir las masacres que continúan en la **Amazonia** del siglo XXI.

La explotación del caucho fue motivo de desastre para los pueblos indígenas. Se inició en la segunda mitad del siglo XIX. A partir de 1920 entró en decadencia, pero tuvo un cierto resurgir con motivo de la Segunda Guerra Mundial, con los soldados de caucho. Los indios, que hasta entonces habían conseguido mantenerse distantes de las acciones económicas capitalistas, fueron alcanzados de manera violenta. Supuso la masacre de varios millares de indios de **Amazonia** y también del **Nordeste**, donde sufrían una condición similar a la esclavitud.

Durante las décadas de los sesenta y setenta, las masacres se repitieron con las políticas de desarrollo e integración de la **Amazonia**. Se rompió la selva con la apertura de carreteras como la **Transamazónica** o la

de **Belém-Brasilia**, la **BR 364**, la **BR 174** y la **Perimétrica Norte**. Pueblos como los **Waimiri-Atroari**, **Yanomami**, **Arara**, **Parakaña**, **Cinta Larga**, **Nambikwa** sufrieron ataques con expediciones de exterminación incluso compartidas por el poder público. Hasta ahora, desde la conquista, los pueblos indígenas de esta región eran atacados a través de los ríos por los poderes colonizadores, en busca de mano de obra, en la explotación de recursos naturales o en la incorporación de nuevos espacios para la economía capitalista. Podemos decir que esta última vez fueron alcanzados en el interior, lejos de las riberas, a través de las carreteras abiertas en la selva.

La FUNAI, que sucedió en las labores de protección de los indígenas al SPI (liquidado en medio de numerosos escándalos), utilizó su poder para hacer viables los proyectos gubernamentales desde una perspectiva integracionista. Durante la mortandad producida por las políticas desarrollistas, la prensa llegó a hablar de la «*Funeraria Nacional del Indio*», pues se dedicaba al enterramiento de los indígenas. **Brasil** estaba en plena dictadura militar, con un crecimiento económico medio anual del PIB sobre el 10%. La ocu-

La explotación del caucho fue motivo de desastre para los pueblos indígenas

La causa indígena fue una oportunidad para oponerse al régimen militar, incluso para quienes hasta entonces no estaban en la lucha

pación e integración de la **Amazonia** se consideraba política de seguridad nacional. Sin libertad de prensa y con la persecución de los opositores al régimen, paradójicamente la cuestión indígena conquistó presencia pública. La comunidad internacional, tras las graves denuncias de la violencia contra los indígenas, tomó precauciones y acompañó con mayor ahínco las acciones del Gobierno. De esa manera, los militares tuvieron más dificultades para ejercer su represión en las zonas indígenas. La causa indígena fue una oportunidad para oponerse al régimen militar, incluso para quienes hasta entonces no estaban en la lucha militante en ese campo. La violencia contra los pueblos indígenas, generada por las políticas de la dictadura militar para la **Amazonia**, y el abandono en que estos pueblos se encontraban, sensibilizó a sectores importantes de la sociedad brasileña. Entre ellos, la CNBB (Conferencia Nacional de Obispos del Brasil), que hizo nacer en 1972 un organismo específico para la pastoral indigenista: el Consejo Indigenista Misionero (CIMI). La repercusión de la realidad indígena en la prensa, alimentada por las denuncias hechas

por el CIMI desde el escenario de los hechos, contribuyó al nacimiento de organizaciones civiles de apoyo a los pueblos indígenas que asumieron como causa la lucha contra el proyecto de emancipación obligatoria de los indígenas que estaba activado por el gobierno militar desde 1975, con la intención de incorporar sus tierras a la dinámica capitalista.

Por entonces, diversos factores provocan que los indígenas de diferentes regiones del país comienzan a movilizarse en una nueva ofensiva para asegurar sus espacios territoriales.

El protagonismo indígena comienza a manifestarse con mayor intensidad a partir de las Asambleas Indígenas apoyadas por el CIMI. Por primera vez, durante la década de los setenta, los líderes de los pueblos del norte y del sur del país se reunirán en este marco. En esas asambleas los pueblos indígenas toman definitivamente como pauta la defensa de sus tierras para combatir la violencia de las que eran víctimas y para asegurar su propio futuro. La articulación, la organización y la movilización conseguirán, a partir de entonces, resul-

Se trata de exigir al Estado brasileño el reconocimiento y la garantía de sus derechos

tados muy significativos.

Si, hasta ahora, las estrategias de lucha y resistencia indígena se caracterizaban por la confrontación directa contra los invasores, por algunas alianzas con parte de los mismos, o por reacciones locales de resistencia pasiva, ahora empezaba otra perspectiva. Con el apoyo de la sociedad brasileña, de la comunidad internacional y de la opinión pública, se trata de exigir al Estado brasileño el reconocimiento y la garantía de sus derechos.

Llegó el respaldo constitucional a estos derechos históricos en 1988. De esa manera, se fortalece el movimiento indigenista. Numerosas organizaciones indígenas se crean en la década de los ochenta para luchar por sus derechos. Consiguen que los indígenas se hagan ver con fuerza en los espacios abiertos de la sociedad brasileña y en las instancias gubernamentales.

Sin embargo, esta nueva historia viene acompañada de mucha violencia, como la invasión «garimpeira» del territorio del pueblo **Yanomami** en Roraima, que mató entre 1987 y 1993

más de mil quinientos indios. En julio de 1993, aconteció la masacre de la **Maloca Haximu**, con doce indios asesinados; la masacre de **Capacete** en el **Alto Solimões**, en 1988, supuso la muerte de catorce indios tikuna; a lo largo de todo el país fueron asesinados diversos líderes indígenas: Ângelo Kretã Kaingang, Marçal Guarani, Xicão Xucuru, Galdino Pataxó e Aldo Macuxi. También fueron asesinados buenos amigos de los indígenas: P. Rodolfo Lukenbein, Hno. Vicente Cañas S.J., Hno. Cleuza Coelho, abatidos al lado de los indios. En los últimos informes publicados por el CIMI se registra un temible aumento de los asesinatos de indígenas.

En el año 2006, murieron cincuenta y siete indígenas asesinados. En el año 2007, la cifra alcanzó a noventa y dos personas. Todo hace pensar que actualmente se sigue masacrando a los pueblos indígenas de la **Amazonia**. Tenemos muchas informaciones y denuncias de matanzas de indios en situación de aislamiento en riesgo ante el avance del agronegocio en el norte de **Mato Grosso do Sul do Amazonas** y del estado de **Rondônia**.

El Gobierno se muestra frágil y débil para hacer cumplir las determinaciones constitucionales de garantía y protección de los bienes indígenas. Con la pretensión de hacer retroceder esos derechos a puro papel, existe una fuerte articulación de fuerzas

políticas, particularmente aquellas que representan el agronegocio, imponiendo sus intereses.

El surgimiento de las organizaciones indígenas

La década de los setenta supone el inicio de relaciones articuladas entre los pueblos indígenas. Las **Asambleas Indígenas** regionales y nacionales apoyadas por el CIMI son especialmente importantes.

En esa época, el sistema capitalista, apoyado en los proyectos de desarrollo, está penetrando en la región amazónica. En el caso brasileño, la violencia contra los pueblos indígenas acompaña a las políticas que estimulan la ocupación de la **Amazonia** a través de la construcción de carreteras, hidroeléctricas e instalaciones militares.

En el debate de las **Asambleas**, los líderes comprobaron que sus pueblos afrontaban problemas muy semejantes: la invasión, la ocupación de sus tierras y la violencia estimulada por la dejación de las autoridades. En ese contexto, los pueblos indígenas articulan su grito de resistencia contra el saqueo de sus tierras y recursos naturales. Nacerán, a partir de ahora, nuevas formas de organización indígena, diferentes a las organizaciones nacionales de cada pueblo.

El movimiento indígena, con el apoyo de amplios sectores de la sociedad brasileña, alcanzó las memorables conquistas constitucionales de 1988

En los ochenta, las organizaciones indígenas tuvieron un carácter marcadamente político y sin muchas formalidades institucionales. Buscaron el apoyo de la sociedad brasileña y de la comunidad internacional para sus reivindicaciones ante los órganos gubernamentales y tenían como eje la recuperación y garantía de sus tierras. La lucha por la tierra, centro de la movilización, favoreció la unidad del movimiento indígena que puso sobre la mesa la voluntad expresa de los pueblos indígenas para asumir el papel de sujetos históricos, frente al Estado tutelar que los consideraba una «categoría transitoria».

El movimiento indígena, con el apoyo de amplios sectores de la sociedad brasileña, alcanzó las memorables conquistas constitucionales en 1988. Estas conquistas alentaron la construcción de diferentes instrumentos de lucha para asegurar esos derechos. Con el acceso a los recursos crecientes de la cooperación internacional o del propio Gobierno brasileño, las organizaciones indígenas se multiplicaron rápidamente en

Estudios e informes

torno a pueblos, regiones, actividades: profesorado, agentes de salud, estudiantes... , género, mujeres, funciones sociales (organización de los caciques).

La dinámica del proceso organizativo regional y nacional

Las principales organizaciones indígenas, locales y regionales, surgen en la lucha por la demarcación y garantía de las tierras. Con algunas particularidades propias, en función de diversos procesos culturales e

Las principales organizaciones indígenas, locales y regionales, surgen en la lucha por la demarcación y garantía de las tierras

históricos, se identifican por objetivos similares que tienen en común la afirmación y conquista de los derechos. Gradualmente, aparecen los temas de salud, educación y economía como una forma de asegurar políticas públicas específicas y diferenciadas. En horizontes más amplios, las organizaciones buscan una relación de autonomía con el Estado, basadas en el respeto a su diversidad étnica y cultural.

En **Amazonia** destacan las organizaciones siguientes: el **Consejo Indígena de Roraima (CIR)**, la **Federa-**

ción de Organizaciones Indígenas de Río Negro (FOIRN) y la **Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileira (COIAB)**.

El **CIR** nace con el pensamiento de que una organización indígena debe ser fruto de la expresión de la voluntad de las comunidades. Tras compartir la experiencia de lucha en muchas reuniones, encuentros y asambleas durante más de diez años, se crean los **Consejos Regionales** en 1980. Los Consejos tienen la misión de coordinar acciones conjuntas de las comunidades para la recuperación de sus tierras y para algunas iniciativas económicas. En 1987, la organización indígena alcanza la totalidad del Estado de **Roraima** y establece su sede en **Boa Vista**. A través del **CIR**, los pueblos indígenas de **Roraima** en-

cuentran un canal de interlocución propia con la sociedad y con el Estado y podrán ampliar sus alianzas. Actualmente, el **CIR** coordina la lucha por la garantía de la tierra indígena en **Raposa Serra do Sol**, amenazada por los intereses de los invasores «*fasendeiros*» que, a través del Gobierno del Estado, recurren al Tribunal Supremo Federal contra su demarcación. Los «*fasendeiros*» actúan violentamente contra las comunidades con el apoyo del agronegocio, de grupos militares y de la élite política del Estado.

La **Federación de las Organizaciones Indígenas de Río Negro (FOIRN)** nació en 1987. La **Asamblea Indígena**, que tuvo lugar en **São Gabriel de CACHOEIRA** (en el estado de **Amazonia**), quedó marcada por el rechazo de los líderes indígenas a la propuesta del Gobierno. Las autoridades federales pretendían establecer colonias, parques nacionales y parques mineros en las tierras del **Alto Río Negro**. Se trataba de la propuesta defendida por las empresas mineras, principalmente la empresa **Paranapanema**, ya instalada en la zona, y los militares. Se suponía que eso «vivificaría las fronteras» y mejoraría las posibilidades de seguridad en las mismas. Militares y empresarios mineros veían con cierta simpatía la creación de una organización indígena que les evitara tener que convencer a los líderes locales. Pero la FOIRN no respondió a estas expectativas. La demarcación de la tierra en forma de islas se paralizó por la fuerza de las comunidades indígenas organizadas, que arrancaron las señales físicas cuando eran colocadas. De ese modo, la Constitución de 1988 paralizó a las empresas mineras. Así, a final de los noventa, las luchas indígenas consiguieron que las demarcaciones administrativas respetasen la integridad de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas.

La **Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Bra-**

sileña (COIAB) fue fundada en 1989. Los pueblos y las organizaciones indígenas de la región pretendían construir un instrumento propio, con una capacidad más amplia de actuación, que pudiese fortalecer sus luchas por la tierra, la salud, la educación y sus propios proyectos de vida. Las conquistas alcanzadas con las **Constitución de 1988** buscan un protagonismo político que les permita una relación autónoma con el Estado y el resto de la sociedad.

Setenta y cinco organizaciones indígenas (locales, federaciones regionales, organizaciones de mujeres, profesores y estudiantes indígenas) se integran en la **COIAB**. Se organizan en treinta y una regiones y están presentes en los nueve estados de la Amazonía legal, donde viven aproximadamente ciento ochenta pueblos indígenas. Tienen sede en **Manaus** y cuentan con una representación permanente en **Brasilia**.

En las regiones del **Este** y del **Nordeste**, la lucha indígena asocia el tema de la tierra y el reconocimiento étnico. Así, se presenta como la retoma de tierras incluidas en latifundios en poder de militares que reaccionan con mucha violencia. Muchos líderes indígenas fueron asesinados. Entre ellos, **Xicão Xucuru**, conocido y respetado por su determinación en la lucha por la recuperación del territorio de su pueblo y en apoyo a otras luchas indí-

Estudios e informes

genas de la región. En ese proceso, muchos pueblos reasumen su identidad indígena.

En 1991, los pueblos indígenas de la región, en su primera asamblea general, crean la **Comisión Este Nordeste**. En la **IV Asamblea General**, en 1995 deciden crear la **Articulación de los Pueblos Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo (APOINME)**. Apareció así un instrumento permanente de articulación de cuarenta y ocho pueblos. Su sede permanece por diez años en la tierra indígena **Xucuru Kariri** en **Palmeira dos Indios**; posteriormente se traslada a **Olinda Pernambuco**. Está integrada por ocho microrregiones. Aquí, además de la lucha por la tierra, el reconocimiento étnico y la autonomía política, trabaja para la aplicación, por parte del Estado, de políticas públicas específicas en salud, educación y sostenibilidad.

En otras regiones del país, las organizaciones indígenas no tienen la misma relevancia política. Buscan responder a los principales desafíos a través de formas tradicionales de organización. Por ejemplo, el pueblo **guaraní** en el sur del país repuso el **Aty Guasú**, «gran reunión» que acontece de modo anual. Los líderes guaraníes lo entienden como *«un paso hacia una mejor organización, más fuerte, más esperanzadora, para enfrentarse a los que quieren continuar dominando y oprimiendo a nuestro pueblo, con-*

finado en pequeños espacios de tierra» (Aty Guasú que tuvo lugar en diciembre de 2004 en la aldea **Amabai**, en **Mato Grosso do Sul**).

En el contexto de las **Asambleas Indígenas** de los años setenta, los líderes indígenas comenzaron a defender la creación de una organización indígena para todo el país. En 1980 nace la **Unión de las Naciones Indígenas**. Las tentativas de regionalizar su actuación no alcanzaron los resultados esperados. Quedó al margen de los procesos de organización locales y regionales. De ese modo, sin base social en la realidad concreta de los diferentes pueblos, quedó deslegitimada como instancia interlocutora de los mismos.

Después de la promulgación de la **Constitución Federal** de 1988, se hizo más importante la articulación indígena nacional. La nueva constitución daba la autoridad para la demarcación de las tierras indígenas y en la protección de los bienes de los pueblos al Gobierno Federal. Cuestiones importantes, como la autorización para las empresas mineras, o para el establecimiento de hidroeléctricas, pasaba ahora al **Congreso Nacional**, que debía promulgar una ley complementaria regulando el interés público federal en las tierras indígenas. Por tanto, muchos asuntos relacionados con la cuestión indígena empezaron a decidirse en **Brasilia**.

En 1992, tiene lugar una gran movilización indígena en Brasilia. Se trata de discutir el nuevo **Estatuto de los Pueblos Indígenas**, debatido en el **Congreso Nacional**. También se pretende alcanzar una forma de articulación del movimiento indígena nacional. Así nació el **CAPOIB (Consejo de Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas de Brasil)**, con representantes de los pueblos y organizaciones indígenas, con la pretensión de intercambiar las experiencias de lucha.

La **Marcha y Conferencia Indígena**, realizada en el año 2000, con más de tres mil seiscientos líderes de ciento ochenta pueblos, mostró la amplitud y complejidad del movimiento indígena de **Brasil** y la dificultad para los consensos. El CAPOIB se encontró sin condiciones para responder a esa realidad y perdió capacidad como interlocutor de los pueblos indígenas. Así, la articulación indígena nacional pasó a una **Comisión** y a las organizaciones regionales COIAB (en Amazonía) y APOINME (en el nordeste y en el este del país).

En el año 2004, tiene lugar una importante articulación para la creación del **Foro de Defensa de los Derechos Indígenas (FDDI)**, para defender articuladamente los derechos indígenas reconocidos en la Constitución y en la Convención 169 de la **OIT**

(**Organización Internacional del Trabajo**). Fue la reacción al hecho de que, durante el gobierno del presidente **Ignacio Lula Dasilva**, se dio un fuerte repunte de las amenazas contra los pueblos indígenas y creció la potencia de algunas organizaciones políticas antiindígenas, ligadas al agronegocio y a ciertos sectores militares.

El **FDDI** es el soporte de las movilizaciones del **Abril Indígena**, en especial de la **Acampada Tierra Libre**, en la **Explanada de los Ministerios**, que tiene lugar cada año desde 2004, con la participación de miles de líderes indígenas. Ahí, el movimiento indígena unifica sus propuestas y reclama respuestas a los poderes del Estado. En la **Acampada Tierra Li-**

Después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, se hizo más importante la articulación indígena nacional

bre de 2005, los líderes promueven de nuevo la necesaria articulación nacional. Como consecuencia, en noviembre de 2005, se promueve un encuentro con los líderes de todas las regiones y aparece la **Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB)**: una estructura descentralizada que favorece la participación de las comunidades indíge-

nas y puede reforzar sus luchas.

Las políticas de las organizaciones indígenas

Desde los ochenta hasta mitad de los noventa, el movimiento indígena se muestra activo y vigoroso, con la fuerza política y capacidad de movilización de sus organizaciones. Las luchas se orientaron en torno a la lucha por el territorio, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la autonomía respecto al Estado. Se trataba de orientar las políticas públicas hacia el fin de toda dominación neocolonial en su instrumento más evidente: el **Instituto de Tutela**.

El movimiento indígena, siguiendo la huella de sus aliados, frente a lo que hicieron otros sectores populares, apostó por el proceso constituyente iniciado en 1987. Porque sabían que las fuerzas constituyentes les eran desfavorables, iniciaron una intensa presión articulada en la que implicaron a la sociedad brasileña, a la comunidad internacional y a cada uno de los miembros del Parlamento constituyente. La Constitución promoverá una auténtica revolución en las bases jurídicas de la relación del Estado con los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas obtienen el reconocimiento de sus organizacio-

Se debe subrayar la capacidad de los pueblos indígenas, sus organizaciones y aliados, para formular propuestas de políticas públicas

nes sociales, dejan de ser considerados como categorías transitorias, les es garantizada la plena ciudadanía en cuanto a sujetos colectivos y el derecho originario sobre las tierras ocupadas tradicionalmente. La definición de estas tierras está establecida constitucionalmente:

habitadas con carácter permanente, utilizadas para las propias actividades productivas, imprescindibles para la protección de los recursos medioambientales y las necesarias para la reproducción física y cultural, de acuerdo a sus usos, de las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas.

Durante este tiempo, el movimiento indígena estaba convencido de que la consolidación de los derechos se alcanzaba únicamente a través de acciones concretas de movilización de las propias comunidades indígenas. Poco se podía esperar de la buena voluntad del Gobierno. De ese modo, la lucha por la tierra se llenó de actuaciones de retoma de tierras, autodemarcación y control del territorio. Desde esa perspectiva, las comunidades de **Raposa Serra do Sol** (tierra indígena actualmente en disputa ante la acción violenta de los invasores y la apelación ante el Tribunal Supremo Federal), recupe-

raron el noventa y cinco por ciento (95%) de su territorio, antes de que el Gobierno procediera a su demarcación. Esta estrategia ha sido adoptada por las comunidades indígenas del **Nordeste** y de **Mato Grosso do Sul**.

Durante este primer periodo también se debe subrayar la capacidad de los pueblos indígenas, sus organizaciones y aliados, para formular propuestas de políticas públicas. En salud, formulan una propuesta basada en *distritos sanitarios indígenas* que aseguran la participación de las comunidades en una atención específica y diferente. A pesar de conseguir la aprobación legal de esta propuesta, el modelo quedó totalmente desvirtuado durante el gobierno neoliberal de **Fernando Henrique Cardoso**: se terciarizó la gestión. De ese modo, junto a los avances conseguidos en la contratación de agentes indígenas de salud, la ampliación de la atención básica en las aldeas indígenas o el aumento de los recursos financieros, permanecen grandes problemas como la discontinuidad en las actuaciones, la fragilidad del control social y la supervaloración de la medicina alopática frente a la medicina tradicional. Por eso, encontramos una insatisfacción generalizada en las comunidades indígenas.

Algo similar sucede con la educación escolar indígena. Sus presupuestos fueron construidos con la

participación del movimiento de profesores indígenas, principalmente de **Amazonía**. Aumentaron las instalaciones escolares (mayoritariamente precarias), el número de alumnado y de profesores indígenas contratados. Pero no hubo cambios sustanciales. La gestión, compartida entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios, no funciona. El control social queda relegado a segundo plano. La escuela sigue señalando que el futuro de los jóvenes está fuera de las comunidades y de los territorios indígenas. Las excepciones tanto en educación como en salud no parecen justificar que se mantengan los actuales modelos de gestión.

El proceso de redemocratización del país, después de veinte años de dictadura militar, y los cambios constitucionales favorecen la institucionalización de las organizaciones indígenas. A partir de los noventa, aparecen muchas organizaciones impulsadas por las demandas no satisfechas por el Estado. El impulso viene también de la posibilidad de acceder a recursos de cooperación internacional: la sensibilidad medioambiental e indígena en torno a la **Amazonía** aumenta por todo el mundo. Las propias organizaciones indígenas captaban crecientes recursos públicos a medida que conseguían mayores espacios de participación.

Podemos afirmar que las organiza-

Estudios e informes

ciones de los ochenta e inicios de los noventa tenían un carácter marcadamente político. La participación de las comunidades indígenas les daba una legitimidad más amplia. Algunas se vieron forzadas, por la situación, a suplir el rol del Estado en la solución de problemas de sus comunidades. Muchas de las organizaciones posteriores nacerán ya con la posibilidad de acceder a recursos públicos y su rol político no tendrá la legitimidad de aquellas primeras construidas desde las comunidades.

Con la implantación de los **DSEI**, en 1998, se establecerán convenios entre el Estado y muchas organizaciones indígenas de **Amazonía** para la atención sanitaria en las aldeas. La decisión obedecía a la incapacidad mostrada por el Gobierno Federal para prestar un servicio de salud indígena de calidad. Además, los líderes indígenas insistieron en la ocasión para derribar prejuicios sociales y demostrar la capacidad para gestionar los proyectos. Muchas fueron las dificultades. Las organizaciones no fueron creadas con ese fin y no estaban preparadas para asumir ese compromiso. Quedaron en manos de una burocracia estatal que retenía los recursos financieros y acarreaba la desatención en las aldeas. Las organizaciones se centraron y ocuparon en estos problemas y el Gobierno veía cómo disminuía la fuerza del movimiento indígena y

posibilitaba retrocesos en la política indigenista. Las relaciones entre las comunidades indígenas y las organizaciones que asumían esas funciones se configuraban como las que antes tenían con los organismos públicos. Sin la asesoría legal y de gestión necesaria (que había sido prometida por FUNASA, la Fundación Nacional de Salud) y con la carga laboral sobre ellas, algunas organizaciones se vieron obligadas a cerrar (Unión de los Pueblos Indígenas del Acre, Coordinadora de la Unión de Naciones y Pueblos Indígenas de Rondonia, Norte de Mato Grosso y Sur de Amazonía, o la Organización de los Pueblos Indígenas del Medio Río Purus).

La ocupación de espacios políticos vinculados al Gobierno y el acceso a sus recursos públicos producirán diferentes reflexiones sobre las estrategias del movimiento indígena. Se generarán tensiones internas con repercusiones sobre las entidades de apoyo y sobre la política de alianzas. En ese marco, durante la **Conferencia Indígena 2000**, realizada en **Coroa Vermelha**, surgirán las diferencias sobre el significado de los quinientos años de la llegada de los europeos a las tierras brasileñas. El debate se estableció entre, por un lado, líderes indígenas que, pensando que era un buen momento para negociar con el Gobierno conquistas puntuales, traían sobre la mesa propuestas más pragmáticas; por el

otro lado, los líderes que propugnaban una denuncia de la violencia histórica y de aquellas formas de conquista y dominación que todavía persisten en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado. En aquella ocasión, la marcha indígena hacia **Porto Seguro**, donde se celebraba de forma triunfalista la ocasión entre los jefes de Estado de **Brasil** y **Portugal**, fue reprimida con violencia por la **Policía Militar**.

Gersen Luciano, líder indígena, militante histórico de la **FOIRN (Federación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña)**, miembro del **Consejo Nacional de Educación**, y que en la actualidad actúa como relator de la **Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña**, observa lo siguiente:

«Se da cierto proceso inconsciente en las organizaciones indígenas. Inconsciente en la medida en que los líderes no abdicarán de su lucha histórica y autónoma, pero, de buena fe, se implicarán más con la agenda y con las promesas del Estado y de los gobiernos para responder a las demandas y a las presiones de las comunidades indígenas, de las que los propios líderes dependen. Además, el aparato del Estado es demasiado complejo para la comprensión normal de los líderes indígenas. Se hace necesario, por tanto, la capacitación política de los líderes indígenas para que perciban los límites de

Muchas de las organizaciones posteriores nacerán ya con la posibilidad de acceder a recursos públicos y su rol político no tendrá la legitimidad de las primeras

la relación con el Estado».

El compromiso de las organizaciones indígenas con la administración de proyectos complejos y voluminosos demandó actividades técnicas y gerenciales que las distanciaron de las comunidades. Se priorizó el enfrentamiento político en los espacios institucionales en detrimento de la movilización de las bases. Sin embargo, se debe subrayar la relevancia de la gerencia autónoma de esos proyectos como vehículo de la lucha política por los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La complicación se observa al administrar los proyectos con recursos públicos, que asumen responsabilidades gubernamentales, y con criterios de gerencia y planteamiento jurídico burocrático extraño a los conceptos indígenas.

Finalmente, el movimiento indígena, tal como le sucedió al movimiento popular más amplio, no quedó inmune a las políticas neoliberales. Se provocó una desmovilización notable a raíz de la particularización de las lu-

Estudios e informes

chas y la dispersión de iniciativas organizadas.

Algunas consideraciones sobre el papel de las entidades de apoyo

Las entidades de apoyo asumieron un papel importante en la sensibilización social en torno a la cuestión indígena. La denuncia y la información sobre las culturas prepararon a la opinión pública para acciones de defensa de los pueblos indígenas. Se partía del convencimiento de que los mayores problemas de los pueblos indígenas provienen de la sociedad occidental. Se trata de una estrategia que produjo buenos resultados: el archivo de la propuesta gubernamental de liberar las tierras indígenas para la actividad económica capitalista. Las entidades de apoyo (**Comisiones Pro-Indio, Asociaciones Nacionales de Apoyo al Indio**) actuaron en el ámbito de la sociedad y la opinión pública y, posteriormente, tuvieron un peso importante para las victorias indígenas en el proceso constituyente.

El Consejo Indígena Misionero (CIMI) fue una de las comunidades de apoyo que nació con fuerte presencia en áreas indígenas y, a la vez, promovía la causa indígena en la prensa, las iglesias y

Las entidades de apoyo asumieron un papel importante en la sensibilización social en torno a la cuestión indígena

las escuelas. Su apoyo a las asambleas de los pueblos, orientado hacia el fortalecimiento del protagonismo indígena, está en el origen de muchas organizaciones indígenas.

A mediados de los noventa, con el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, se dio una fuerte relación con las entidades de apoyo. Se centró en estos campos: la articulación y formación política de las comunidades, la ocupación de los espacios sociales y la interlocución con instancias oficiales. Desde entonces, las organizaciones indígenas, sobre todo amazónicas, se distancian más de las entidades de apoyo. Se trata de un dato de necesidad legítima de las organizaciones para afirmarse como protagonistas e interlocutores ante el Estado y la sociedad. El CIMI, con el que había una relación intensa, fue acusado de manipulación por los sectores que querían influir en los rumbos políticos del movimiento indígena o que tenían intereses económicos en los territorios indígenas. En ese contexto, aumentan las contrapartes

financiadoras de los proyectos indígenas, incluyendo entidades gubernamentales. Es tiempo de crisis en el que gana relevancia el debate sobre el papel de las entidades de apoyo. Un momento álgido fue la **Conferencia Indígena**

na de 2000, marcado por visiones políticas diferentes dentro del movimiento indígena y entre las propias entidades de apoyo.

Durante el gobierno de **Lula D'asilva**, en 2004, se produce un nuevo acercamiento en torno a la amenaza contra los derechos indígenas que se articula en el propio **Gobierno** y en el **Congreso Nacional**, en torno a las propuestas del agronegocio. Es el momento para conseguir, en torno al **FDDI**, una articulación de organizaciones indígenas y de apoyo con una agenda común: **Abril Indígena, Consejo Nacional de Política Indigenista** y el seguimiento de los proyectos de ley que discute el **Congreso Nacional** y que implican la vida de los pueblos indígenas.

Algunas conquistas importantes del movimiento indígena

1.- **La cuestión indígena gana visibilidad.** Condenados a desaparecer, según la previsión del estado brasileño, a finales del siglo XX, los pueblos indígenas reaparecen con fuerza en **Brasil** y el resto del mundo, con su identidad y su cultura. Los pueblos ocupan espacio en los medios, las escuelas, las universidades y en las organizaciones de la sociedad civil. Exigen reconocimiento por parte de la opinión pública ante su realidad social, cultural y la lucha por los derechos de sus pueblos. El es-

fuerzo de las entidades de apoyo se contraponen a los prejuicios y las informaciones tergiversadas que siguen presentes en los medios y las escuelas.

2.- **La revolución en el marco legal de relaciones con el Estado.** Las conquistas constitucionales aseguran derechos territoriales, acaban con la lógica integracionista y rescatan el carácter de sujeto histórico para estos pueblos. Se consolidan mediante la Convención 169 de la OIT, asumida por **Brasil** y por la **Declaración de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas**, en septiembre de 2007.

3.- **La población indígena crece de nuevo y los pueblos asumen su identidad étnica.** Los estudios oficiales señalaron que, en los inicios de los setenta, la población indígena decrecía y ya no alcanzaba las cien mil personas. La tendencia al exterminio se acabó. La recogida de datos llevada a cabo por el **Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE**, en el año 2000, señalaba setecientas treinta y cuatro mil ciento treinta y una personas (734.131), de las que trescientas cincuenta mil ochocientas treinta y cuatro (350.834) vivían en las tierras indígenas y trescientas ochenta y tres mil doscientas noventa y siete (383.297) vivían en las ciudades. Además, las lagunas evidentes del estudio, reflejadas por las propias organizaciones indígenas, las enti-

Estudios e informes

dades de apoyo e, incluso, la propia FUNASA, indica que muchos indígenas que viven en la ciudad no se reconocen como tales ante los encuestadores del IBGE. Entre otros factores, debemos atribuir el aumento de la comunidad indígena a la reconquista de sus espacios territoriales y a los pueblos y comunidades que reasumen su identidad étnica. Aunque acontece en todo el país, se trata de un fenómeno que se verifica con más intensidad en el **Nordeste**.

4.- Las conquistas territoriales. Las tierras indígenas se estiman hoy en más del doce por ciento (12%) del territorio nacional. Son el veintitrés por ciento (23%) de la **Amazonía Brasileña**. Ya se concluyó el proceso de demarcación de territorios im-

portantes como **Yanomami, Waimiri Atroari, Alto y Medio Río Negro, Javari, Evare I y II, Alto Río Purus, Waiãpi, Caramuru, Krikati, Xacriabá, Kadiwéu, Parque do Xingu, Kayapó, Menkragnoti, Parque Indígena do Tumucumaqui, Potiguara, Xucuru, Pacas Novas, Guarita, Ibirama, Parque do Araguaia**, entre otras. De todos modos, queda todavía mucho camino, como muestra el cuadro que proponemos a continuación:

Por tanto, sólo el cuarenta con cuatro por ciento (40,4%) de las tierras indígenas conocidas ha concluido su proceso de registro en el **Departamento de Patrimonio de la Unión** y en los respectivos **Archivos de Registro de Inmuebles** de los municipios donde están localizadas. Tres-

Situación gral tierras ind. en Brasil	Cantidad	%
Registradas	343	40,40%
Homologadas (aguardan registro tras decreto del Presidente de la República)	49	5,77%
Declaradas (con informe declarado del Ministerio de Justicia y a la espera de la demarcación)	52	6,12%
Identificadas (analizadas por el grupo técnico de la FUNAI y aguardando la decisión del Ministerio de Justicia)	19	2,24%
Por identificar (incluidas en la programación de la FUNAI para futura identificación)	126	14,84%

(Fuente: CIMI, diciembre 2007)

cientos setenta territorios, el cuarenta y tres con cinco por ciento (43,5%), tienen sus límites declarados por el Ministerio de Justicia.

Actualmente está en curso una ofensiva poderosa de los sectores anti-indígenas, con el apoyo de algunas grandes empresas, para que el **Tribunal Supremo Federal** juzgue una acción popular a favor de los invasores de la tierra indígena de **Rapo-**

Actualmente está en curso una ofensiva poderosa de los sectores anti-indígenas, con el apoyo de algunas grandes empresas

sa Serra Do Sol, que ya había sido demarcada y registrada. La decisión contraria del **Tribunal Supremo Federal** significaría una amenaza y un retroceso en todo el proceso de demarcación de los territorios indígenas. **Raposa Serra Do Sol** está localizada en **Roraima**, en la frontera con **Guayana** y **Venezuela**. Se trata de un millón seiscientos setenta y ocho mil hectáreas (1.678.000 ha), habitadas por unos diecinueve mil indios de los pueblos **Macuxi, Wapichana, Ingaricó, Patoma y Taurepang**, distribuidos en ciento noventa y cuatro aldeas.

Desafíos y perspectivas de las organizaciones indígenas

Lo que sucede con el territorio indígena de **Raposa Serra do Sol** muestra un ataque bien articulado de poderosas fuerzas económicas y políticas con el apoyo de sectores militares y de grandes medios contra los derechos de los pueblos indígenas. Con argumentos basados en la antigua mentalidad integracionista y con prejuicios notorios quieren conquistar el apoyo de la opinión pública. Se trata de un movimiento que ya fue percibido en 2004 y que supuso la unión de las organizaciones indígenas e indigenistas en la FDDI.

Con la perspectiva desarrollista del **Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)**, de enero de 2007, las amenazas se hacen mayores. Los pueblos indígenas, el medio ambiente y sus aliados y defensores pasan a ser considerados los opositores al desarrollo del país. De acuerdo con la FUNAI, doscientas una actuaciones de PAC interfieren en las tierras indígenas. Veintiuna actuaciones afectan a pueblos aislados o de muy poco contacto. Las centrales hidroeléctricas de **Belo Monte**, en el río **Xingu, Jirau y San Antonio**, en el río **Madeira, Estreito** y varias más en el río **Tocantins**, con consecuencias para numerosos pueblos indígenas de la **Amazonía**, varios sin contacto con la sociedad brasileña, alterarán las condiciones de vida de la región. También el trasvase de

Estudios e informes

aguas del río **San Francisco** afectará a los pueblos indígenas del nordeste. En otras regiones del país, el poder del latifundio se refuerza con las inversiones para la producción de agrocombustibles y con el trazado de corredores de exportación de los productos del agronegocio, de

La tala de la selva y el agronegocio amenazan el territorio, que es lo único capaz de garantizar un futuro diferente para la Amazonía

modo que se hace inviable la demarcación de las tierras indígenas y se las incorpora al modo de producción capitalista.

Asociada a esa estrategia de desarrollo, el **Congreso Nacional** tiene en trámite varios proyectos de Ley que autorizarían cambios en la legislación para permitir la exploración económica de las tierras indígenas por parte de empresas terceras, principalmente de minería. Es decir, hay un abismo entre las disposiciones constitucionales, las disposiciones de la Convención 169 de la OIT, la **Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas** y las políticas gubernamentales en curso. Se niega en la práctica la pluriculturalidad de **Brasil**, el reconocimiento de los pueblos indíge-

nas y sus organizaciones y, consecuentemente, su autonomía y sus derechos.

Los pueblos indígenas, en el debate sobre políticas públicas específicas, relacionadas con la demarcación de territorios, la salud, la educación o la economía, son presionados para que se homogenicen con las **Estructuras del Estado**. Por tanto, se da un desafío para los pueblos y organizaciones indígenas: el reconocimiento de la pluriculturalidad del **Estado Brasileño** y el establecimiento de unas bases objetivas de relación autónoma. Y esto va en contra el actual modelo de desarrollo.

Para **Jecinaldo Barbosa Sateré Mawé**, coordinador general de **COIAB**, la cuestión territorial es definitiva para mantener la perspectiva de los pueblos indígenas en cuanto tales. Frente al modelo de desarrollo depredador y la ofensiva de las fuerzas económicas y políticas, la lucha por el territorio debe ser prioritaria. La tala de la selva y el agronegocio amenazan el territorio, que es lo único capaz de garantizar un futuro diferente para la **Amazonía** y para los pueblos que la habitan. El actual legado se ha conservado con lucha y sangre y debe ser protegido. En el futuro, el mundo deberá reconocer la contribución de los pueblos originarios. En ese sentido, con la infancia y la juventud

debe mantenerse un trabajo formativo en una nueva mentalidad socio ambiental.

Son muchos los líderes indígenas que muestran que la lucha por la tierra está ligada a la autosustentación y a la generación de renta para que las comunidades no queden vulnerables ante los ataques de los agentes del mercado capitalista. La formación política de quienes asumirán el liderazgo es fundamental para la fortaleza del movimiento indígena: estas personas deberán acompañar a sus comunidades en los cambios y procesos que les toca vivir. La inversión en formación política es necesaria para fortalecer al movimiento en la afirmación y conquista de los derechos, frente a la exclusiva gestión técnica de proyectos que se han generalizado estos años. Por lo que se refiere a las entidades de apoyo, el liderazgo indígena considera que deberán avanzar en el traspaso de conocimientos, experiencias y espacios de interlocución para que el protagonismo indígena crezca, esto «sin perder de vista y valorando mucho la importancia de la ayuda prestada en las comunidades, aldeas y tierras indígenas» (**Gersem Baniwa**).

Otro gran desafío de las organizaciones indígenas supone la construcción de mecanismos de sostenimiento económico para que puedan continuar asumiendo la articulación de la lucha indígena en los diferen-

tes niveles: local, regional, nacional e internacional. El sostenimiento económico de las organizaciones indígenas no puede ser asumido actualmente por las comunidades y las fuentes de financiación se orientan cada vez más por resultados pragmáticos a corto plazo.

En cuanto a la lucha indígena en **Brasil**, la **Acampada Tierra Libre** retoma, con otro formato, las grandes movilizaciones indígenas ocurridas durante el proceso constituyente. Su dinámica influye en las luchas indígenas de las regiones, principalmente en lo que se refiere a la regulación de los territorios indígenas y a la oposición a determinadas enmiendas constitucionales, proyectos de ley en trámite en el **Congreso Nacional** contrarios a los derechos de los indígenas. Así, ha abierto un espacio a la participación indígena en las formulaciones políticas a través de la creación de la **Comisión Nacional de Política Indigenista** por parte del **Gobierno Federal**, con la pretensión de que en su día sea un consejo con poder deliberativo.

La necesidad de luchar por sus propios territorios llevó a los pueblos indígenas a concretar sus luchas, como no podía dejar de ser en las demandas que les afectaban de forma específica. Ya no es suficiente en el contexto del mundo globalizado. Se debe ir más allá de las luchas particulares tanto por parte del movimien-

Estudios e informes

to indígena como del movimiento popular. Debemos mirar la experiencia de otros países. Abrirnos a la dimensión panamazónica y latinoame-

ricana, un universo donde los indios constituyen parcelas significativas de población, es vital para los pueblos de **Brasil**. □

Notas

¹ **Gunter Francisco Loebens** es el coordinador del Consejo Indigenista Misionero (CIMI) para el Norte de Brasil.

² Estos datos no tienen en cuenta la realidad de los pueblos indígenas aislados o sin contacto. Hay noticias de, aproximadamente, sesenta pueblos en esta condición.