

LAS ONG: OIR LA VOZ DE LOS SIN VOZ

José Tuvilla Rayo

La falta de respuestas duraderas a la problemática mundial por parte de la sociedad civil y sus instituciones políticas ha producido, principalmente después de la última guerra mundial, la explosión de movimientos participativos en todos los países. Las organizaciones que la comunidad mundial (local, nacional, regional e internacional) impulsan esos movimientos son, por su propia naturaleza, difíciles de clasificar y analizar. Su presencia es cada vez más evidente en la sociedad y su irrupción, aunque modesta, en el escenario de Naciones Unidas significa, como quedó patente tanto en la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992 como en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, un año más tarde, que los "Estados han comenzado a perder el monopolio de la elaboración del derecho y que después de haberles entreabierto las puertas, las Naciones Unidas difícilmente podrán cerrárselas en el futuro"¹

Es más. Se advierte el reconocimiento implícito de un **derecho de vigilancia** del comportamiento de los Estados ejercido por estas organizaciones de ciudadanos que representa a la vez un contexto nuevo no exento de intereses contrapuestos, de reticencias y conflictos más o menos declarados. La proliferación en la última década de estas organizaciones recomienda una clarificación al objeto de situarlas y no confundirlas. El panorama de estas organizaciones es tan amplio debido a su diversidad como a su campo de actuación que en América Latina, por ejemplo, algunas de ellas reivindican otra denominación para diferenciarse de organizaciones de carácter religioso, asistencial, social, sindical y/ o político..²

¹ Léase el interesante artículo sobre el papel de las ONGs en la Conferencia de Viena, escrito por Sophie Bessis con el título *Las ONG dan la batalla*, publicado en el número de Marzo de 1994 de "El Correo de la UNESCO"

² Remito al trabajo de J. Antonio Sanahuja Perales "**Cooperación y juventud: un colectivo prioritario, unas pautas para la acción**", publicado en la obra JUVENTUD, DESARROLLO Y COOPERACION, Cruz Roja Española, Madrid, 1990.

Primer acercamiento al mundo de las ONG

Una primera aproximación a este fenómeno social nos permite diferenciar dos tipos de organizaciones. En primer lugar están las organizaciones populares constituidas democráticamente por personas que comparten una experiencia común e iguales intereses, no dependiendo su existencia ni de iniciativas ni de financiación externas. Entre las mayores organizaciones populares figuran los sindicatos que han brindado la forma más importante de participación colectiva en el mundo laboral. Por otro lado, se encuentran las organizaciones no gubernamentales (ONG), que según la OCDE existían en el decenio de 1980 más de 20.000 en los países en desarrollo y sobre más de 2.500 en los 25 países miembros de esta organización, constituidas por ciudadanos comprometidos con un proyecto global de sociedad planetaria por construir y abarcan un espectro amplísimo desde organizaciones locales muy poco estructuradas hasta federaciones a escala nacional y redes internacionales. Y las cuestiones con las que se enfrentan pueden ir desde los derechos humanos en cada una de sus generaciones hasta todo un mosaico de las preocupaciones por el desarrollo y el medioambiente.

A veces, las ONG nacen a partir de una organización popular y amplían sus principios e ideas a otros ámbitos o pueden constituir un conjunto de organizaciones que se fusionan. Una de las características comunes a todas es la insistencia de que la población participe más en las decisiones políticas y constituyen un fuerte elemento catalizador de las mismas. Como señala Héctor Casanueva, la construcción de un mundo solidario implica para las ONG trabajar simultáneamente en dos dimensiones y a dos niveles:³ Se trata en primer lugar de concitar la voluntad de los ciudadanos para realizar proyectos de acción urgente y directa que trate de paliar las consecuencias del subdesarrollo y permita el mejoramiento de la calidad de vida de millones de personas en el mundo. Dichas acciones no se realizan aisladamente sino con la participación directa de aquellos a quienes van dirigidas, movilizan recursos económicos públicos y privados, y muchas veces desplazan cooperantes voluntarios o profesionales al terreno mismo. "Generan una solidaridad activa desde dentro y desde abajo, traspasando estratos, sectores y Estados, lo que debería constituir el fundamento del nuevo tipo de sociedad que el mundo necesita".

En segundo lugar, las ONG proponen alternativas de cambio de manera que toman posición crítica frente a la sociedad en general, y frente al Estado en concreto, al denunciar los desequilibrios estructurales lo que produce recelos e indiferencias y suscita tensiones. Casi todas las ONG trabajan con organizaciones populares brindándoles apoyo financiero y estableciendo vínculos de diverso tipo. De acuerdo con sus actividades, las ONG pueden clasificarse en:

A/ Aquellas organizaciones que se limitan a movilizar a los ciudadanos para

3 . El diario El País publicó en el número 266/Jueves 11 de Febrero de 1993 en su sección **Temas de nuestra época** un interesante dossier sobre las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo con la colaboración de representantes de ONG españolas. Véase el artículo de Casanueva titulado "Apuesta por el futuro", del que recogemos algunos apuntes para este trabajo.

ejercer presión sobre el gobierno a fin de que este actúe en relación con una cuestión determinada: derechos humanos, racismo ,...;

B/ Otras ONG desempeñan tanto la función de promoción como la de ayuda material a los sectores de la población más desprotegidos;

C/ Por último, muchas de estas organizaciones desarrollan actividades tanto de prevención y promoción como de ayuda en redes con otras ONG que les permiten hacer frente común ante los gobiernos regionales o nacionales y ante los organismos internacionales como las Naciones Unidas. En algunos casos el ámbito internacional constituye la forma más eficaz de funcionamiento, como lo demuestran las acciones de Amnistía Internacional y de Greenpeace.

Las experiencias de estas organizaciones en América Latina les ha permitido desarrollar una metodología de trabajo que pretende ligar los niveles de acción, con la reflexión y una práctica más global de tal manera que a partir de un contexto determinado las acciones se orienten tanto a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más desfavorecidos, con el impulso de proyectos productivos alternativos que implican una forma diferente de organización y las tareas educativas, de capacitación, formación y sensibilización de amplios sectores de la población.⁴

Por su estructura organizativa podemos clasificar las ONG en un amplio abanico, desde las muy poco jerarquizadas hasta las fuertemente burocratizadas. Las ONG conforman un mapa plural , surgidas como expresión espontánea de una conciencia solidaria de la sociedad civil sobre la base de motivaciones éticas, religiosas y/ o políticas. De esta forma podemos clasificar las ONG según su origen en:

1/ **solidarias** nacidas en grupos y personas que han participado previamente en actividades de cooperación o de solidaridad política-social y que normalmente provienen de comités de solidaridad, nacidos en los años setenta y mediados de los ochenta;

2/**político-sindicales** a través de la iniciativa de estas organizaciones populares con una fuerte base social y una orientación definidas;

3/**confesionales** procedentes de una experiencia de cooperación desarrollada junto a la actividad misionera y con estatuto jurídico civil y con una capacidad de financiación superior a las otras apoyadas por diversas infraestructuras dado su carácter religioso o confesional;

4/**asistenciales** formadas por equipos profesionales que se agrupan para desarrollar actividades de estudio, emitir informes, aportar asistencia técnica y formación.

En cuanto a la vinculación de sus lazos, también pueden catalogarse las ONG

⁴ **Papeles para la paz**, publicación del CIP de Madrid publica en su número doble 47/48 un atractivo trabajo de Alfonso Dubois: Las organizaciones no gubernamentales en el debate sobre el desarrollo. También puede consultarse el capítulo 5 del **Informe sobre Desarrollo Humano 1993** del PNUD.

desde aquellas que mantienen desde su nacimiento su total independencia hasta aquellas que conservando su carácter autónomo tienen vinculación con organizaciones populares, religiosas, sindicales y políticas hasta las que oficialmente son independientes, pero tienen estrechos vínculos con los gobiernos bien porque se ha creado a sus instancias o bien porque en su estructura organizativa los representantes políticos del Estado juegan un papel decisivo.

Por su distribución geográfica existen desde pequeñas ONG muy locales hasta grandes organizaciones con implantación o sedes en todos los continentes.

En cuanto a su estatuto algunas no sólo están reconocidas de acuerdo a las leyes nacionales que regulan este tipo de asociaciones no lucrativas sino que están acreditadas en el seno de los organismos internacionales. Según se desprende de un informe presentado en 1981, más de 2.000 ONG trabajan en estrecha colaboración con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Según la misma fuente en esa fecha trabajan 123 ONG con la OMS, en el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) alrededor de 7.000, con el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) unas 8.000. La Carta de las Naciones Unidas en su artículo 71 reconoce el papel de estas organizaciones. Los fundamentos jurídicos de las relaciones entre la UNESCO y las ONG se establecen en el párrafo 4 del Artículo XI de su Acta Constitutiva. Este organismo internacional dedicado a la ciencia, la cultura y la educación dentro del sistema de Naciones Unidas adoptó en 1960 su forma definitiva de relación con las ONG mediante un conjunto de normas aprobadas por la Conferencia General.

En estas normas se enuncian las condiciones que las ONG han de reunir para establecer relaciones oficiales con la UNESCO, definiéndose tres categorías: 1/Categoría A: Relaciones de consulta y de asociación; 2/Categoría B: relaciones de información y de consulta; 3/Categoría C: Relaciones de información mutua. Según el primer artículo de estas Normas, las ONG han de reunir determinadas condiciones para poder establecer relaciones oficiales; entre otras, tener los medios adecuados para contribuir eficazmente en la realización de los objetivos de la UNESCO; tener asociados en una cantidad considerable en diferentes países, que sean representativos de diferentes regiones culturales del mundo; disponer de una implantación geográfica suficiente y estar dotados de estructuras de funcionamiento de carácter internacional y de los medios de comunicación interna necesarios.

Muchas ONG realizan una función importante en materia de formación y educación; organizan cursos de formación, sesiones internacionales, seminarios para docentes o editan manuales y guías didácticas. Tal es el caso, por ejemplo, del Centro Internacional de Formación en la Enseñanza de los Derechos Humanos y la Paz, fundado en 1984 por la Asociación Mundial Escuela Instrumento de Paz con sede internacional en Ginebra.⁵

⁵ Sobre las ONG internacionales remito al informe publicado en el número 39, mayo-junio 1990, de **Informacions Unesco/ Nacions Unides** del Centro UNESCO de Cataluña. Véase también, para un mejor conocimiento de las ONG de ámbito educativo, las publicaciones de UNESCO siguientes: **Repertorio Mundial de Instituciones de Investigación y de Formación en materia de Derechos Humanos** y el repertorio **Mundial de Instituciones de Investigación y de Formación sobre la Paz**.

Origen y evolución de las organizaciones no gubernamentales

Las ONG hicieron su aparición después de la Segunda Guerra Mundial y su evolución en las décadas posteriores ha estado estrechamente vinculada a la estructura político-social de cada país y a los cambios en la escena política y económica internacional. En este sentido hay que señalar que tanto su nacimiento como evolución ha estado en relación directa con la visión de cooperación al desarrollo que han ido teniendo los poderes públicos.

En los cincuenta la idea de cooperación al desarrollo respondió, en la mayoría de los casos, más a las exigencias de la rivalidad entre los dos bloques que marcó el período de posguerra. Los proyectos que las ONG pusieron en práctica en este período respondía a una concepción asistencialista, asumiendo una función de complementariedad.

En la década posterior el objetivo de conseguir el poder se planteó como necesario para alcanzar un cambio en el proceso de desarrollo que permitiera la participación popular y la consecución de elevados niveles de crecimiento que beneficiaran a los más débiles.

Al inicio de la década de los ochenta aparece el concepto de interdependencia y a las ONG se las quiere relegar a responsabilizarse de la solución de las necesidades básicas de los más pobres sin que se discuta el sistema establecido. En esta época, el apoyo recibido por las ONG permite la introducción en la cooperación de temas hasta entonces inéditos como la potenciación de las organizaciones defensoras de los derechos humanos.

Las tendencias actuales se dirigen hacia la consecución de un desarrollo sostenido y a examinar los problemas desde la globalidad. En este momento los proyectos de las ONG tienden a reafirmar e impulsar la solidaridad entre el Norte y el Sur. No obstante, no se puede pretender esta solidaridad sin alcanzar al menos un grado de universalidad en varios niveles:⁶

1/Los valores: Es esencial encontrar un consenso sobre los valores de los derechos humanos de manera que se superen los conflictos que originan las diferentes ideologías políticas y económicas;

2/Las relaciones deben estar basadas sobre el respeto y la confianza de manera que se abandone por parte de algunas ONG del Norte un cierto sentimiento paternalista respecto a las ONG del Sur;

3/Las actividades deben orientarse sobre un equitativo reparto del trabajo y

⁶Remito al trabajo presentado en la Sesión Internacional de Formación en la Enseñanza de los Derechos Humanos y la Paz, celebrada en Ginebra en el verano de 1993, organizada por el CIFEDHOP, por Clarence J. Dias: *Solidarité des ONGs du Nord et du Sud en faveur d'une participation du peuple à la démocratie directe.*

sobre la coparticipación;

4/Las campañas de urgencia: en este sentido es necesario saber quién decide las prioridades de acción, cómo son formuladas y de qué manera se aplican;

5/Los objetivos y estrategias deben enfocarse en base a las prioridades de las organizaciones y los movimientos populares, facilitando los procesos que reduzcan la dependencia de las ONG del Sur respecto a las del Norte.

Hoy en día, una de las características de los lazos de cooperación entre las ONGs se basa en la articulación, práctica y promoción de desarrollos alternativos orientados sobre los intereses del pueblo de manera que su participación sea cada vez más directa y activa.

Sin duda que el papel de las ONG es cada día más aceptado por los ciudadanos, los gobiernos y las empresas como una voz legítima que no sólo ejerce presión sobre sus propios gobiernos, de manera que muchos dirigentes han reorientado sus políticas, sino también en los grandes foros internacionales donde se debaten los problemas mundiales. Pese a este panorama las ONG inciden directamente en 250 millones de personas de los 1.300 millones que viven sumidos en la pobreza absoluta en los países en desarrollo. Este hecho exige una mayor concienciación de la población civil y su participación en las acciones de las ONG. Porque un hecho es evidente: las ONG han demostrado a lo largo de su existencia cómo es posible la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas de la humanidad. Por otro lado, la supervivencia requiere como imperativo una mayor participación de todos en la construcción de un mundo más justo y solidario.

En la década de los noventa, debido a la recesión, un nuevo reto se plantea a las ONG: su identidad. Su presencia tanto a nivel nacional como en el seno de los organismos regionales e internacionales de los que obtienen buena parte de sus fondos para el desarrollo de sus actividades ha traído como consecuencia la consideración de las ONG como agentes ejecutores de programas concebidos por las políticas nacionales y/o internacionales de manera que pueden verse reducidas a instrumentos de políticas gubernamentales de cooperación para el desarrollo y, a largo plazo, a instrumentos para realizar objetivos políticos institucionales lo que impediría su autonomía para identificar sus objetivos de desarrollo y su compromiso de realizar cambios estructurales, sociales y económicos basados en el Desarrollo Humano. Esta situación ha llevado a las ONG a un estado de alerta y vigilancia, buscando en vano el compromiso de los Estados para destinar el 0.7% de la ayuda pública al desarrollo como fue propuesto por la ONU, y a buscar mayor comprensión y apoyo de parte del conjunto de sectores de la sociedad civil para conseguir una mayor discusión y actuación sobre la lucha contra el hambre, las consecuencias de los programas de ajuste estructural, sobre desarrollo sostenible, sobre migraciones y derechos humanos y enfocar las acciones comunitarias en favor del desarrollo de los países del Tercer Mundo. La recesión económica ha impuesto restricciones a las ayudas recibidas por las ONG. En España, en 1991, las ONGD sólo recibieron el 1'5% de la Ayuda Oficial al Desarrollo, mermando los esfuerzos para conseguir fondos en favor de las personas más desfavorecidas del planeta.

Origen y evolución de las organizaciones no gubernamentales españolas

Las primeras ONG españolas surgieron del impulso de la política de la Iglesia Católica después del Vaticano II, financiadas por los feligreses y por el soporte directo de las congregaciones y órdenes religiosas. La llegada de la democracia y el consiguiente apoyo de capital público, bajo mecanismos de subvención de proyectos, impulsó su desarrollo y expansión. En 1982 se constituye la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el desarrollo con 10 organizaciones fundadoras. En la actualidad se integran dentro de ella, con tendencia a aumentar, unas setenta. Dentro de la Coordinadora funcionan cinco grupos de trabajo permanentes, para facilitar la operatividad de las ONG: Educación para el desarrollo; Voluntariado y cooperantes; Acciones de desarrollo; Emergencias y cuestiones alimenticias, y Grupo de estudios y análisis.

En nuestro país las organizaciones laicas constituyen el 70% de total de ONG, perteneciendo el resto a las llamadas confesionales. Sin embargo, éstas últimas- aparte de que históricamente nacieron antes- disponen de mayor autonomía financiera lo que les proporciona una operatividad mayor en todo momento y ,principalmente, en tiempos de crisis. La cuestión de la financiación de las ONG es una cuestión siempre abierta⁷. Y lo es porque cualquier ONG necesita: Por un lado, recursos humanos (voluntarios y profesionales); una adecuada estructura organizativa, con su propia administración y entidad jurídica propia ;y, por último, medios económicos que aseguren su existencia y permitan el desarrollo de sus actividades. Tan sólo tres ONG trabajan con el 60% de capital privado, mientras que el 97 por ciento restante se mueve con el 40% de los fondos públicos.⁸ La Comunidad Autónoma vasca (datos de 1990) es la que destina más fondos públicos para subvencionar proyectos de las ONG españolas, seguida de la gallega y madrileña.

El objetivo principal de las ONG españolas es la lucha contra la pobreza, la búsqueda de un mayor apoyo social a través de la acción directa sobre la sociedad y su inserción con otros agentes sociales y , sobre todo, la dedicación de mayores esfuerzos a la educación para el desarrollo, la sensibilización, la presión sobre los poderes públicos. Esto sin olvidar las relaciones con las ONGD del Sur que exigen cambios que permitan instaurar plataformas de diálogo y reflexión más igualitarias.

Las ONG y la interculturalidad

En todo el mundo son muchas las ONG dedicadas a promover y defender los valores de la interculturalidad. En nuestro país, por ejemplo, el incremento en los últimos años de actitudes y brotes de racismo, xenofobia y violencia, al igual que en otros países europeos, ha llevado a diversas ONG juveniles a promover la Plataforma de Jóvenes contra la Intolerancia para impulsar a nuestra sociedad, desde los principios

⁷ Sobre esto léase el informe publicado en **Punto de Encuentro**, número 11 de 1993, revista editada por la Coordinadora Estatal de ONGD de España.

⁸ Revista Integral (n1 161-Mayo 1993) publicó un esclarecedor informe de Benito PINILLA sobre “Las Cuentas de las ONGs”. Remito también al número especial de la revista de CRUZ ROJA de junio de 1993:” Cooperación para el desarrollo: Caridad NO, Solidaridad, SI!”

de la solidaridad, convivencia e igualdad social. En nuestra Comunidad Autónoma es notoria y loable la labor en cada provincia de Andalucía Acoge ,ONG que se sustenta en los principios y valores fundamentales para la convivencia en una sociedad y un mundo pluriculturales y que trabaja incansable en favor de los derechos de los inmigrantes.

Las ONG y el mundo de la educación

Desde su origen han sido muy pocas las ONG dedicadas exclusivamente al mundo de la educación en todos sus ámbitos, lo que en muchos casos ha impedido tanto su desarrollo como organización como su expansión hacia otros sectores de la población. A nivel internacional es atípico encontrar organizaciones con este carácter. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales con objetivos más generales de cooperación al desarrollo aunque no de manera prioritaria han incluido entre sus programas actividades de sensibilización, capacitación y formación en general.

En nuestro país, la Reforma del Sistema Educativo y la integración dentro del currículo de los llamados ejes transversales demanda, desde el sector educativo, un mejor conocimiento de las ONG y de sus materiales didácticos. La inclusión de estos temas por parte de los centros docentes no es posible, a falta de materiales didácticos específicos, sin la ayuda de las ONG lo que ha llevado tanto al Ministerio de Educación y a las Comunidades Autónomas a convenios marco con algunas de estas organizaciones. Importantes son las publicaciones de muchas ONG como las realizadas por el Seminario Permanente de Educación para la Paz de la Asociación Pro Derechos Humanos o los trabajos, materiales y campañas propuestas por Intermón, entre otras. Por otra parte existe una estrecha colaboración entre los Movimientos de Renovación Pedagógica y los colectivos de profesores en el campo de la Educación para la Paz y los Derechos Humanos con las ONG para la consecución de sus objetivos.

Las ONG tienen como misión recuperar y promover los valores solidarios y la sensibilización de la opinión pública y de los sectores educativos constituye la piedra angular de la cooperación al desarrollo. La inclusión de los llamados temas transversales solidarios debe en gran medida su inclusión en los diseños curriculares a las ONG y, dentro de ellas, a los profesionales de la educación procedentes, en muchos casos, tanto de movimientos de renovación pedagógica, sindicatos y colectivos docentes.

Los centros docentes, incluida la universidad, toman cada día más conciencia de la necesidad de ayuda para las ONG y de la importancia de mantener con ellas unas cada vez más estrechas relaciones de colaboración, consulta e intercambio.

Por último señalar, la tendencia actual de los centros educativos de desarrollar proyectos referidos a los temas transversales de modo que implique actividades globales no sólo de inclusión de la problemática mundial en los Proyectos Curriculares de Centro, sino también una mayor apertura a la sociedad a través de propuestas de dinamización socio-cultural en las que la colaboración con las ONG juega un papel importantísimo.

PARA SABER MAS

AAVV (1996): **GUIA VERDE**, Edt. Progreso, Sevilla.

Coordinadora de Organizaciones no gubernamentales para el Desarrollo
(1988): **Catálogo de materiales de educación para el desarrollo**, Madrid.

Coordinado de Organizaciones no gubernamentales para el Desarrollo
(1994): **Directorio electrónico**, Madrid.

Cuadernos de Pedagogía, Junio 1993, núm. 215: **El Norte, el Sur y la Escuela**.

Cruz Roja Española: **Las ONG y la Cooperación al Desarrollo**, col.
Documentos para el Desarrollo, Madrid.

CIDEAL: **Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo**,
Madrid.

De Felipe, Ana-Lilo Rodríguez de Rivas (1995): **Guía de la Solidaridad**,
Ediciones Temas de Hoy, Madrid.

Educación y Biblioteca, Diciembre 93, núm. 42: **Organizaciones No
Gubernamentales**.

FICONG: **El rol de las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo en
América Latina y el Caribe**, FICONG-IIED-AL, Buenos Aires.