

LA CARTA DE LAS ONGD : EL FINAL DEL PROCESO ELWIJT

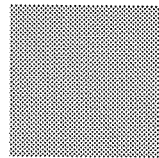
DR.CHAIME MARCUELLO SERVÓS
DPTO PSICOLOGÍA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Este artículo es un análisis de la Carta de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) europeas recientemente aprobada por el Comité de Enlace de ONGD ante la Unión Europea. La Carta es la conclusión del proceso de construcción positiva de su identidad,¹ también llamado proceso Elwijt. En este trabajo, tras la introducción mostraremos los elementos vertebradores de la Carta. En segundo lugar, revisaremos lo que el propio Comité dice de sí mismo tanto en este documento como en otros foros públicos. Tercero, seguiremos con una lectura de los valores, enfoques y estructuras sobre los que se ha establecido el documento final. Cuarto, retomaremos las claves de la declaración de auto-reconocimiento de diversidad de las ONG. Y, por último, en quinto lugar, realizaremos un balance de la Carta a modo de conclusión e indicaremos algunos elementos prospectivos de las ONGD europeas.

Palabras clave: ONGD, Cooperación para el desarrollo.

¹ Este proceso de construcción positiva de su identidad lo hemos abordado en una artículo anterior (Marcuello, 1996c), publicado en esta misma revista.

La carta de las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)¹: El final del Proceso Elwijt



Chaime Marcuello Servós

1. Introducción

En abril de 1997, el Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo ante la Unión Europea (CEONGD) presentaba por escrito al conjunto de la ciudadanía y de la opinión pública lo que se conoce como "*Carta de las ONGD*".² El documento es el final del proceso de reflexión y clarificación que iniciaron estas mismas organizaciones tres años antes,³ también llamado "*proceso Elwijt*". Durante ese tiempo las ONGD han buscado, —mediante el diálogo y el debate—, una definición de sí mismas, tanto de lo que son como de lo que quieren ser. El subtítulo de la Carta recalca, además, que con este documento se presentan "*Principios básicos de las ONG de Desarrollo y Ayuda Humanitaria en la Unión Europea*". Es decir, las ONGD vinculadas al Comité de Enlace han querido y quieren llenar de contenidos su primigenia denominación en negativo. Si las siglas ONG ya se han ganado un puesto en la sociedad y en la opinión pública, ahora se trata de ofrecer una identidad propia, mediante un repertorio articulado, debatido y consensuado de "*principios*" con el cual distinguirse de los otros tipos de organizaciones europeas que puedan usar esas siglas u otras similares. Esto es, quieren aclarar qué es una organización que dice de sí misma "ser no-gubernamental" y "dedicada al desarrollo".

¹ ONGD = organización no gubernamental de desarrollo.

² La versión que utilizaremos será la traducción española realizada por la Coordinadora Española de ONGD.

³ Sobre esta cuestión nos remitimos al artículo MARCUELLO(1996): "Las organizaciones no-gubernamentales de desarrollo y la construcción positiva de su identidad", en Acciones e Investigaciones Sociales, diciembre-96, nº5. pp.103-119.

Respecto de lo primero, son conscientes que existen otras muchas organizaciones que también usan las mismas siglas. Por eso, quieren aclarar su propia situación dentro del universo multicolor de las organizaciones europeas, con arraigo en la sociedad civil, que proclaman de sí mismas la "*no-gubernamentalidad*". Respecto de lo segundo, pretenden aglutinarse en torno a un referente, a un modelo y una identidad con garantías frente a otras organizaciones cuyas formas de comprender el desarrollo y la cooperación internacional promueven prácticas que no comparten y de las que se quieren separar.

2. La Carta: elementos del discurso

El documento final presentado por el Comité de Enlace está formado por seis apartados distribuidos en un total de doce páginas.⁴ Es un documento conscientemente breve. Pretende ir sin rodeos a la esencia de las cosas que se quieren contar. Su mensaje está formulado de forma concisa y directa. El tono y el estilo con el que se ha redactado es descriptivo y expositivo. La parte central, —que en la edición española, además, se distingue por el cambio de color de las páginas— se presenta en sus dos primeros apartados como un "*credo*". Es una enumeración tanto de los valores como de los enfoques de la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria en los que "*las ONGD creen*". Dentro de esta sección, el tercer apartado opta por un lenguaje asertivo con el cual se afirman elementos que ya no son cuestión de creencia sino de lo que realmente son las ONGD de la Unión Europea. Quizá por eso mismo, este apartado tiene un tono latente más imperativo, como si se estuviera diciendo: *son porque así deben ser*.

Estructuralmente, el documento ofrece una secuencia lógica que responde a un esquema en tres partes y una coda: presentación, núcleo, respuesta a posibles dudas y síntesis de la Carta. Así, comienza diciendo qué se ha hecho y quién es la institución autora del texto junto con las motivaciones de fondo. A partir de ese punto, se entra en materia —lo que es el núcleo de la Carta— y después pasan a presentar las matizaciones. Dentro de éstas, la primera resalta "*la variedad de enfoque de las ONGD*". Con ese título, como

⁴ Recordamos que estamos tomando como referencia la edición española distribuida por la CONGD.

después analizaremos, se acentúa la pluralidad y las consecuencias derivadas de ella dentro del movimiento de ONGD europeas. Es muy difícil presentar una definición última y omniabarcante del conjunto de las ONGD aglutinadas en el foro del CEONGD-UE., la propia realidad lo impide. Para acotar los perfiles de cada ONGD, se enumera una correlación de los elementos de la carta y los documentos donde deben aparecer reflejados. De este modo, aquellas personas o instituciones —tanto públicas como privadas— que quieran ubicar a una ONGD europea tienen una guía para plantear sus preguntas y orientar la búsqueda de respuestas a partir de los documentos que las propias ONGD generan.

El aire de la Carta es muy ágil. Es un estilo directo, dirigido a la solución de dudas. Busca la simplicidad, sin ser simplista. Se mueve en el terreno de las ideas acotadas, claras y distintas para que aquellas personas que se interesan por las ONGD tengan delante un texto de referencia y de consulta mediante el cual orientarse en la heterogeneidad de las ONGD. Esta opción de estilo permite dos lecturas. Una desde fuera de las propias organizaciones, de modo que *se sitúan ante* y *sitúan a* la opinión pública mostrando una imagen colectiva. Otra, desde dentro de las ONGD, porque es un espejo donde mirar y contrastar lo que cada una de las organizaciones está haciendo en relación al discurso consensuado desde el foro del Comité de Enlace. Pero no todo son ventajas. La redacción final —debido a esa pretendida brevedad del documento—, deja en el terreno de la ambigüedad conceptual algunos elementos de este discurso de lo que dicen ser las ONGD. Ahora, basta con señalar uno, como ejemplo, la confusión que aparece en el punto c1, donde se dice que *"están arraigadas en la sociedad civil de la Unión Europea"*. En la explicación posterior, no se sabe qué es esa sociedad civil, ni si la identifican totalmente con la opinión pública. Esta cuestión no se puede dirimir en un sólo párrafo que, aun queriendo aclarar, no llega a ello. En este sentido y generalizando, resultan más transparentes los puntos tomados sin sus acotaciones que con ellas, puesto que introducen más polisemia de la que reducen.

3. El Comité de Enlace⁵

El Comité de Enlace es una plataforma de plataformas. Es decir, es un foro en el cual se aglutinan diversas coordinadoras o federaciones de ONGD y de Ayuda Humanitaria que operan en la Unión Europea representando cada una de ellas a las organizaciones de su estado-nación. El propio CEONGD-UE señala que representa a "más de 800 ONG" y éstas "reagrupadas en 15 plataformas nacionales". No son la totalidad de las organizaciones que existen dentro de este sector de actividad en el ámbito europeo, pero sí una muestra suficiente y representativa —algunos dicen que es "la" muestra—. Se puede decir que en este foro están las ONGD con afán de coordinación, en general, las más sobresalientes y destacadas. Es un foro abierto a la participación de las ONGD europeas, pero siempre a través de las plataformas ya constituidas desde cada uno de los países miembros. Salvo cambios sustanciales⁶ en las estructuras de esas plataformas, las ONGD de nueva creación deben pasar por los cauces establecidos si quieren incorporarse a las actividades del Comité de Enlace.

Como foro de organizaciones, está constituido por una asamblea general, grupos de trabajo y un órgano gestor cuya sede está en Bruselas que ejerce la labor de coordinación. De éste último, la Carta señala que es "un secretariado". Sus tareas son las propias de una *secretaria técnica* en la cual se aplican las decisiones tomadas por la Asamblea en la que están representadas las quince plataformas con representación en el CEONGD-UE. Cada una de estas plataformas nacionales tiene un funcionamiento particular y, en cada una de ellas, se decide de forma autónoma quién representa y cómo lo hace a las ONGD implicadas dentro del foro europeo.

El órgano rector del Comité, —tal y como reflejan sus textos públicos—, es la Asamblea general. Ésta se reúne una vez al año. Está formada por las delegaciones elegidas por cada una de las plataformas. A partir de esta reunión se definen, deciden y perfilan los ejes de acción y las orientaciones del Comité para el año en

⁵ La información que presenta la Carta es muy escueta. Si alguien quiere más detalles puede consultar las Páginas de Internet que el CEONGD-UE mantiene, hasta la fecha, con no demasiada agilidad y actualidad. Su dirección es la siguiente: <http://www.oneworld.org/liaison>.

⁶ Decimos esto pensando en el futuro próximo de la Coordinadora de ONGD española, donde algunos vaticinan transformaciones.

curso, que afecta tanto a las políticas del Comité como a las cuestiones económicas del mismo.

Durante el resto del año, existe un órgano ejecutivo con un representante por plataforma que se reúne cinco veces por año para llevar a cabo las decisiones tomadas en Asamblea, responder a los asuntos que van surgiendo y complementar las tareas más ejecutivas cuya responsabilidad se ha delegado en la junta o "bureau"⁷ del CEONGD. Éste último se reúne al menos seis veces por año, son los responsables de la gestión y administración del secretariado. Como hemos señalado y como la Carta indica, tiene su sede en Bruselas bajo la dirección de un Secretario Ejecutivo que coordina el equipo de personas responsables de la vida cotidiana del CEONGD en las cuestiones de administración, coordinación y puesta en práctica de las decisiones tomadas en los órganos rectores. Junto a esto también es el punto neurálgico de distribución de informaciones tanto internas de las ONGD federadas como de cualquier otro tipo que puedan afectar a las actividades de las organizaciones integradas en el Comité.

En el segundo párrafo de la Carta, se resalta que el CEONGD "cumple una triple misión: de información, de diálogo en política de la UE y de diálogo en recursos presupuestarios para las cuestiones de desarrollo susceptibles de afectar a los países del Sur". Esto se postula de este modo porque la *visión* que tiene el propio Comité de lo que es su tarea parte de una apuesta —como se dice en el cuarto párrafo— muy sugerente:

"El CEONGD-UE apuesta por un mundo basado en relaciones igualitarias entre todos los pueblos, donde la UE en el reparto equitativo de los recursos de la tierra y pone sus conocimientos y riquezas, a disposición de aquellos que buscan promover su propio desarrollo"

⁷ Como se puede leer en la página Web del CEONGD: "The Bureau, which is made up of the LC President, Vice-presidents, Treasurer and Executive Secretary, meets at least 6 times a year. It is responsible for the management of the Secretariat and is also involved in the LC's representation work. The Bureau is currently composed of Agostinho Gonçalves Jardim (President), Henk Zomer and Roger Blein (Vice-Presidents), Anders Laderkarl (Treasurer) and James Mackie (Executive Secretary)."

La apuesta se traduce en una formulación de la función del CEONGD que se recoge en el párrafo siguiente destacando por encima de cualquier otro punto⁸ la pretensión de supervisión eficaz de las políticas de cooperación internacional de la UE y la aspiración a ser voz de "las sociedades del Sur" para que sean oídas en Europa. El Comité y sus organizaciones se ofrecen como medio, como altavoz del Sur. Ese Sur generalizado, complejo, plural, multiforme en el que se aglutinan las sociedades más pobres del planeta, frente a los países ricos de la Unión Europea.

El párrafo siguiente contextualiza el conjunto del documento y lo ubica en el proceso Elwijt⁹ aun sin nombrarlo explícitamente. Así dice: *"este documento ha sido escrito en respuesta a un creciente debate en el mundo de las ONGD y con los donantes oficiales sobre la calidad y responsabilidad del trabajo de las ONGD"*. El origen de este proceso y otros detalles del contexto definen un marco muy concreto de la Carta: la relación con los burócratas oficiales. Pero el alcance final ha sido mucho mayor. No sólo se clarifica la diversidad "abrumadora" de las ONGD ante los funcionarios de los aparatos administrativos de la Comisión Europea y otros organis-

⁸ Esto se puede complementar con la visión del trabajo del CEONGD que se ofrece en las páginas Web referidas:

"WORK

1. To encourage cooperation, dialogue, mutual support and the exchange of ideas and experiences between NGOs, through in particular:

- the formulation of common positions,
- the promotion of cooperative ventures, and
- the promoting of high standards of professionalism in NGO work.

2. To help European NGOs raise public awareness of EU relations with the South and encourage a climate of European public opinion conducive to promoting its goals and vision.

3. To provide a link and facilitate policy dialogue between European civil society and the EU by representing European NGOs to the EU institutions in particular: the Commission, the Parliament and the Council of the Union and in other appropriate international conferences and fora;

4. To promote the flow of information to European NGOs on EU development and emergency aid policies, work and resources by acting as a center for information collection and distribution;

5. To facilitate and improve the access of European and Southern NGOs to EU resources for development and emergency work;

⁹ Tal y como hemos señalado al principio de este trabajo en el artículo anterior publicado en esta misma revista abundamos en los detalles del proceso Elwijt que también pueden ser consultados actualmente en las páginas Web del comité de Enlace indicadas en una nota anterior (nº4).

mos públicos, sino que se muestra un rostro colectivo ante el conjunto de la sociedad europea. Pero los autores señalan que "*esta Carta ofrece una introducción sobre las ONGD en la Unión Europea*". Lo cual sirve para curarse en salud puesto que el contenido del documento no es un tratado exhaustivo de la realidad de las ONGD del Comité. Además, recalca el objetivo con el que se planteó: aclarar una primera imagen de lo que son y quieren ser las ONGD europeas.

Este querer ser precisamente se refleja en el párrafo siguiente donde se explica cómo usar el documento. Es una "*descripción de aspiraciones*" y de lo que "*están trabajando*". Pero se insiste que los contenidos de la carta no tienen que ser necesariamente compartidos por todas las ONGD. Se deduce, por lo que dicen, que la Carta pretende la *estandarización*, pero no la impone para excluir sino como "*guía*" y referente tanto para las propias organizaciones como para cualquiera que quiera saber qué dicen de sí mismas las ONGD europeas. El público principal son los donantes institucionales, pero sin excluir al resto de la sociedad o a cualquier organización que esté interesada en este ámbito de acción. E incluso algunas más, porque en la redacción también han intervenido y por eso firman el documento el colectivo VOICE, que aglutina a las *organizaciones voluntarias de cooperación en emergencias*¹⁰ muchas de las cuales tienen doble presencia en las coordinadoras respectivas ya que se encuentran también en la plataforma del Comité.

4. Valores, enfoques y estructuras

El núcleo del documento se encuadra bajo el epígrafe de "*Elaboración de la Carta UE-ONGD*". Éste se divide en tres bloques que, a su vez, recogen un conjunto de veintiún puntos. Los dos primeros bloques presentan en conjunto un *credo* estructurado en valores y en enfoques de la cooperación por los cuales apuestan las ONGD del Comité. Son enunciados de creencias. El tercero refleja en tono asertivo *lo que son* las ONGD, según se entiende desde el CEONGD-UE.

¹⁰ Más información sobre este grupo se puede encontrar en : <http://www.one-world.org/voice>

i. Valores

Los valores tienen un contenido marcadamente altruista. Los beneficiarios son las contrapartes de las ONGD europeas. Con cuatro puntos, se resume todo un planteamiento de legitimación y criterios de acción. Aunque detectamos, al menos, un problema. En su enumeración y definición se da por supuesto los significados y referentes de los términos que se utilizan. Por ejemplo, se insiste en la *justicia social* como punto destacado, pero no se explícita en qué consiste. Podría parecer que todas las ONGD europeas comparten las mismas claves del discurso. Y sabemos, por experiencia, que no todas las ONGD europeas entienden la justicia social del mismo modo,¹¹ —aun cuando todas usan el concepto como moneda de cambio—. Con esta opción, se pacta una redacción que traslada la borrosidad de los términos y del debate a otro terreno. En el cual, de momento, parece que no se entra... y se supone consensuado.

Los valores se dibujan dentro del marco democrático europeo y poniéndose al servicio de los socios del Sur. Esto se realiza sin ánimo de lucro, sin la pretensión de obtener beneficio ni "*servir a sus propios intereses, sino los de sus socios*". Las ONGD integrantes del Comité de Enlace apuestan por su papel como portavoces y caja de resonancia de sus contrapartes. Para ello, comienzan fijando como lugar de consenso los derechos humanos y la idea de equidad. Con esas palabras, recuperan el espíritu emancipador de la Modernidad e insisten en contenidos igualitaristas donde la distribución de la riqueza es un factor clave. Eso sí, culminan el párrafo dejando abierta a cualquier persona la decisión final sobre sus valores. En la sintaxis, es un credo poco imperativo.

En este epígrafe, acentúan especialmente los elementos de participación comunitaria de forma que quienes deben protagonizar la historia son los propios sujetos que al final movilizan la acción de

¹¹ Por ejemplo, no lo entienden igual aquellas organizaciones que ideológicamente tienen una visión antinómica del sistema económico imperante. Para las más próximas a las ideas neoliberales, el mercado es un elemento incuestionable que funciona por sí mismo y en el que hay que moverse. Para las ONGD próximas a las ideas marxistas, las cosas son de otro modo: el capitalismo sigue siendo el mal de la humanidad. Pero es más incluso en aquellas organizaciones que comparte la misma religión, como puede ser la católica, la idea de justicia social no se ve del mismo modo. Depende de la teología que usen como referente. Algunas están en la órbita de la liberación y otras en la romana. ¿Es la misma justicia social?

las ONGD. Es un acento obvio, pero que debe ser recordado. Es más, por lo general, las inercias burocráticas tienden a soslayar esta cuestión. El diálogo y la participación son piezas básicas de las creencias de las ONGD del Comité. Creencias, porque después la realidad tiende a imponer unos ritmos¹² que reducen los deseos e incluso provocan lo contrario de lo que se pretende. No obstante, esta apuesta significa como mínimo que se sabe a dónde se quiere ir y se recalca este horizonte a quienes no lo tienen claro. Así, el trabajo de las ONGD se justifica y se potencia si se hacen presentes los beneficiarios, superando las dudas sembradas en torno a la tarea de estas organizaciones, potenciando el diálogo.

De hecho, reclaman como valor a promulgar el compromiso con las sociedades donantes. El diálogo también es necesario en el norte. Aquí no sólo creen, sino que hablan de lo que debe hacerse. Las ONGD creen en el deber de otros, es decir, del conjunto de la sociedad de cara a lograr apoyos para la cooperación al desarrollo. Sociedad que, por otra parte, no se sabe si está con ellos, son unos más en ella o dónde se sitúa puesto que indican que *"deben mantener un diálogo permanente con su sociedad de base"*. Y lo decimos porque algunas personas integrantes de diversas ONGD se entienden a sí mismas como una élite,¹³ distante de las bases sociales y con unos conocimientos casi privativos de los iniciados. Como si dijeran: no apto para neófitos. Por eso mismo se justifica también el punto c5 donde nos dirá que las ONGD *"son grupos de personas"*. La inserción social de las ONGD es muy variopinta, de forma que algunas organizaciones a penas llegan a ser un grupo reducido de personas, mientras que otras tienen una innumerable masa de donantes o voluntarios. Las segundas suelen funcionar de forma jerarquizada con lo cual la participación real de sus socios en las decisiones de la organización se queda difuminada o reducida a actividades de voluntariado externas a los procesos de decisión. Cosa que suele ser menos habitual en las ONGD más pequeñas donde el aparato burocrático de la organización tiene un peso menor o donde no existe un patronato como órgano de decisión de estrategias.

¹² Hemos desarrollado esta tesis en un trabajo anterior *"Las ONGD entre la cultura de la llaga y la del proyecto"* presentado en el VII Encuentro de Latinoamericanistas españoles 29 de septiembre en Madrid.

¹³ Esto lo hemos analizado en un artículo anterior MARCUELLO, Ch.(1996): *Identidad y acción de las ONGD*. Revista de Gestión pública y privada nº1. EUEE Huesca. pp.103-122.

ii. *Enfoque de la cooperación y la asistencia humanitaria*

La cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria constituyen un fenómeno de las relaciones internacionales que ha cuajado especialmente tras las II Guerra Mundial. Las prácticas y las formas de legitimación han recorrido un espectro amplio de justificaciones dependiendo de variables como la relación con organismos oficiales o no-oficiales, los países receptores, el tipo de acción, los intereses políticos y económicos en juego, la situación geoestratégica del estado receptor... así hasta un sinfín de factores que han fraguado cincuenta años de cooperación internacional en esta materia. Cincuenta años que, por otro lado, nos han traído a una situación internacional caracterizada por la desigualdad total o lo que se conoce como *civilización de la copa de champán*¹⁴ y se ve con impotencia como no se resuelven los problemas de la pobreza. Cincuenta años donde también se han multiplicado las redes internacionales de ONGD y el número de estas organizaciones. A partir del aumento de las ONGD y del prestigio de las siglas también se han sembrado dudas sobre su capacidad y la validez de las mismas. Por eso se entiende el primer punto de este bloque: *la profesionalidad*.

El tono de este apartado se mueve en un terreno de difíciles equilibrios. Se quiere mantener el idealismo de la causa combinándolo con criterios de eficacia y profesionalismo. Se insiste en la atención a los más desfavorecidos y la reducción de las desigualdades de género, mientras se habla de "*desarrollar la capacidad de sus socios del Sur*". En este caso, el trabajo con las sociedades del sur se parece más a una labor tutelar y desalienante que a una cooperación en relación de equidad. Éstas aunque se pretenden, se intuyen como deseo. Lo cual se comprende porque en muchas ocasiones la falta de recursos y de capacidades obliga a subsanar necesidades humanas tan básicas como la de supervivencia. Sin ese primer escalón, no hay nada que hacer. Pero como en el apartado de los valores, no se terminan de acotar los significados de los términos que se utilizan y hemos de recordar que los consensos en algunas ocasiones brillan por su ausencia. Y, en este caso, es más necesario porque los contenidos que explican los

¹⁴ Recordando la figura del informe sobre el desarrollo humano del PNUD de 1992 con la distribución de la riqueza según la población mundial.

ocho puntos que componen este apartado tienen una carga imperativa más importante. E incluso se puede interpretar que en algunos párrafos, —valga de ejemplo el de los sistemas apropiados de captación de fondos— se está dialogando con otros interlocutores que, si bien se intuyen, no se hacen explícitos.

Junto a lo dicho, se percibe una preocupación por minimizar el impacto negativo de las propias acciones de las ONGD. Por ejemplo, en el tema ya citado de la captación de fondos, en la sostenibilidad de las acciones, o la fragmentación de las sociedades receptoras. Los mecanismos de captación que a veces se utilizan para la publicidad de las ONGD se sustentan en el uso de imágenes negativas. Así no se consigue erradicar una visión del mundo incorrecta, bochornosa y denigrante para ese sur con el que se trabaja. Al contrario, se potencian las culpabilidades y la visión desastrosa de las realidades receptoras. Otro elemento fundamental es la sostenibilidad y durabilidad de las acciones que se emprenden junto a la no injerencia en los procesos locales. En más de una ocasión, los proyectos de desarrollo actúan como desmovilizadores de la sociedad receptora o, lo que es peor, como desvertebradores de las redes sociales. Y, a la vez todo lo contrario, como refleja el punto *b8* al resaltar la capacidad de puente que tienen las ONGD para aglutinar diferentes sectores de la sociedad especialmente en el norte, pero también el sur. Para lo primero, además, las ONGD apuestan por la *"educación para el desarrollo, sensibilización en incidencia política"*. Ésta se apoya en la experiencia de las ONGD en el sur e intenta incidir directamente en la transformación de las relaciones internacionales que tienden a mantener el sistema.

En lo que afecta a las relaciones con las sociedades donantes, el documento opta por la llamada a la coordinación de acciones, la coherencia de las mismas y el uso de un tono de consejo que toma el de imperativo en el caso de la búsqueda de financiación o al hablar de la presión política a partir del conocimiento de la realidad de los países del sur.

iii. *Estructura*

A diferencia de los dos apartados anteriores, éste comienza con una aclaración en dos líneas:

"En el seno de la Unión Europea, a pesar de las diferencias en las tradiciones nacionales, hay suficientes semejanzas para que se pueda usar el término de "ONGD de la UE" para describir una estructura común".

Es una introducción necesaria. Es evidente que las diferencias son muchas y por eso se necesita afirmar que, por encima de ellas, existen elementos de convergencia. Dicho lo cual pasan a enunciar esos elementos comunes buscando la simplicidad de la expresión. El primero de ellos, como ya hemos señalado al comienzo del artículo, no es nada aclaratorio porque la relación entre opinión pública y sociedad civil induce a más de una confusión. No se sabe quién es quién. Por lo demás, es un apartado *más claro* que los anteriores. Sólo el punto c7 puede presentar alguna dificultad y en este caso no por la redacción sino por su aplicación a la realidad. Supongamos que todas las organizaciones *"tienen un órgano directivo representativo de sus miembros e independiente en sus acciones"*, pero lo que ya no estamos tan seguros es que se cumpla la letra pequeña. En algunas ONGD, está claro que no se pretende una gestión interna democrática que responda a un sistema democrático con unas elecciones de cargos entre las personas que integran la ONGD como se postula en la Carta. Al contrario, el equipo que puede conformar el consejo de administración, el consejo gestor, rector o como se denomine en cada organización está determinado por la búsqueda de eficacia y la representación de los intereses de los miembros del patronato, por ejemplo. Esto tiende a darse en ONGD más eficacistas o vinculadas a instituciones sociales de otro tipo, sean órdenes religiosas, partidos políticos o sindicatos.

Los nueve elementos que constituyen este apartado están enunciados reflejando lo que ya son en sí mismas las ONGD y, por si alguien tiene dudas, definen un marco de lo que debe ser una ONGD de la Unión Europea indicando los puntos más elementales. Aunque se mueve en el terreno de la generalización y dentro de un espectro muy amplio, es evidente que el espíritu de este apartado está pensado desde los mínimos comunes que deben convertirse en referentes de homologación. Todos los puntos, aunque algunos de ellos están solamente enunciados, tienen una carga imperativa y deontológica muy potente, —por ejemplo los puntos c3, c5 o c3—. Y así creemos que debe ser, porque este apartado de las estructuras requiere pasar del tono descriptivo generalista a uno más categórico —del cual, por otra parte, han ido distanciándose siempre que han podido en el conjunto de documento— que marque los límites que definen lo que una ONGD integrada dentro del Comité de Enlace se quiere que sea.

Carta de las ONGD

A. Valores

Las ONGD de la UE creen en:

1. La justicia social, la equidad y el respeto por los derechos humanos.
2. La participación de las distintas sociedades por las que trabajan
3. El compromiso de la sociedad civil con la cooperación al desarrollo
4. El servicio a sus socios del Sur, su objetivo no es servir sus propios intereses sino los de sus socios.

B. Enfoque

Las ONGD de la UE creen en:

1. Dar un enfoque profesional a sus acciones.
2. Desarrollar la capacidad de sus socios del Sur.
3. Apoyar a los grupos especialmente desfavorecidos.
4. Trabajar para reducir las desigualdades de género.
5. Utilizar sistemas apropiados para la captación de fondos.
6. Asegurarse de que sus acciones son sostenibles.
7. Tomar parte en educación para el desarrollo, sensibilización e incidencia política en el Norte.
8. Hacer uso de su capacidad puente para unir diferentes sectores de la sociedad.

C. Estructura

Las ONGD de la UE:

1. Están arraigadas en la sociedad civil de la Unión Europea.
2. Carecen de ánimo de lucro.
3. Son entidades legales.
4. Tienen una sede en la UE.
5. Son grupos de personas.
6. Son independientes para perseguir sus objetivos de desarrollo.
7. Tienen un órgano de gobierno representativo de sus miembros independiente en sus acciones.
8. Diversifican sus fuentes de financiación.
9. Son transparentes.

Se destaca la independencia de cada ONGD. Se hace sobre todo respecto del Estado y de las instituciones multilaterales vinculadas a los Estados. Se deja claro que siguen siendo no gubernamentales. Por eso también se insiste en la diversificación de las fuentes eco-

nómicas que permiten su financiación. Al decir esto, se pone sobre el tapete una de las dificultades más difíciles de solucionar: la autonomía económica. Si no se consiguen mecanismos de autofinanciación o al menos de diversificación de los ingresos se pasa a estar entre la espada y la pared. Algunos gobiernos lo saben y cuando hace falta utilizan esta debilidad para aminorar protestas o campañas de denuncia. Si las ONGD quieren caminar por el terreno de la presión política están obligadas a mejorar y ampliar sus formas de financiación. El punto *c8* sólo es una forma de recordar que las ONGD han de fortalecerse para seguir con su trabajo y sus ideales.

El último punto, el *c9*, declara tajante "*son transparentes*". Con un par de líneas más explica de qué está hablando. Y al leerlo —"*Las ONGD están abiertas a público escrutinio y al debate sobre sus actividades y prácticas de gestión. Crean en la transparencia en la gestión hacia sus donantes, su base social y sus grupos objetivos*"— parece que se trata de una transparencia contable y de gestión. Es un tema obsesivo para estas organizaciones. Primero, porque están siendo siempre revisadas por los organismos públicos. Segundo, porque en la opinión pública se han introducido algunas sospechas sobre su gestión. Lo cual sólo se responde presentando las cuentas claras y abiertas al público. Echamos de menos la explicitación de la transparencia de las ONGD en lo que es su vinculación. Aunque podría darse por supuesto que está contemplada al hablar de "*escrutinio*".

Diversas diversidades

El penúltimo apartado de la Carta se centra en "*la variedad del enfoque ONGD*". Son cinco párrafos orientados a aclarar que la dificultad principal para definir lo que son las ONGD europeas y, a la vez, lo que es más propio de estas organizaciones: su diversidad. Se dice que son, de por sí, heterogéneas. Tanto o más que las propias sociedades que integran la Unión Europea. Esta variedad es el problema y la característica, pero no tanto para las propias ONGD sino para la burocracia oficial de la Comisión Europea que se tiene que enfrentar a las peticiones, demandas y concursos de esta panoplia multicolor de las organizaciones que se dicen no gubernamentales.

Los funcionarios europeos en su momento, —antes de iniciarse el proceso Elwijt—, buscaban una tipificación que aclarase y pusie-

ra orden en ese conjunto disperso de organizaciones. El CEONGD-UE ha respondido diciendo lo que hemos visto hasta ahora. A partir del segundo párrafo, se aventura una mínima taxonomía con la cual clasificar las ONGD. De un modo muy flexible, quienes han redactado la Carta van proponiendo criterios que tipifican a las ONGD, como si no quisieran entrar demasiado en los contenidos y matices que aporta cada uno de ellos. No hay una voluntad clara de organizar un cuadro mediante el cual situar a las ONGD europeas. Más bien la impresión es la contraria. Parece que se pretende dejar planteados algunos elementos que servirían para ordenar, pero no se entra en ellos en profundidad.

CRITERIO	TIPOS
Actividades	financiadoras, operativas, incidencia política
Alcance geográfico	locales, nacionales, internacionales
Circunspección	organización de miembros o sin miembros
Creencias	Confesionales o aconfesionales
Tamaño	pequeñas o grandes (por el volumen de gestión)
Fundación	partidos políticos, organizaciones de Iglesia
Relación con el gobierno	frente a, cubre lagunas, interlocutoras

La cuestión a resaltar es la variedad y los principios consensuados. Por eso, el último párrafo de este apartado de la Carta repite ambos elementos. Insiste en la diversidad y en los elementos comunes. El sistema de identificación que pretendían los funcionarios de la Comisión ha quedado explicitado de un modo poco habitual. Se afirma en positivo lo que son y quieren ser las ONGD que pertenecen al Comité de Enlace, pero no se ofrece un listado canónico, completo y por taxones de estas organizaciones. Esto se deja para el final del documento donde ya sólo se ofrece un repertorio de relaciones entre los puntos anteriores de la Carta y los documentos que lo deben mostrar en cada una de las organizaciones.

Las ONGD terminan diciendo cómo se ligan las prácticas y los principios. Y lo hacen jugando con una redacción que entendemos ambivalente: *"más información sobre los principios y prácticas de*

las ONGD". Es decir, si se quiere, se tiene que pedir. Las ONGD ya se han mostrado desde el conjunto del Comité, ahora quien quiera saber más tiene que buscar los datos. Se puede decir: —es lógico, no se pueden contemplar todos los casos—. Pero por qué no. ¿No se podría contemplar un macro-anuario europeo que recogiera la información *completa* de todas estas organizaciones? La Carta ha ido en otra línea y, por lo que parece, no se quería abarcar esta cuestión:

"Ejemplo:

Más información sobre los métodos de captación de fondos de una ONG (principio B5), puede encontrarse solicitando el informe financiero de la organización.

En el cuadro inferior, tras cada documento se han listado los principios sobre los que es más seguro encontrar información"

Conclusión

La Carta de las ONGD europeas es un paso adelante. Por encima de las críticas que hemos realizado y las que se puedan hacer, este documento ofrece una visión de conjunto de las organizaciones que hasta ahora se definían negando su vinculación con lo gubernamental. A partir de este texto, aquellas organizaciones que se incluyan en esta plataforma dicen de sí mismas lo que son y lo que quieren ser, con un discurso más rico que una simple negación de lo que no son.

Esta Carta se convierte en punto de referencia de los diversos colectivos que forman las redes europeas de ONGD y en elemento de distinción respecto de los que no están en ellos. Es un documento que va más allá de la utilidad tipificadora para quienes están en ámbitos burocráticos. Se convierte en horizonte escrito de lo que se quiere ser, hacer y trabajar.

También es cierto que no soluciona debates conceptuales y los puntos de conflicto ideológico. Es un documento de consenso redactado para aglutinar y no dispersar. Se defiende la variedad y la diversidad. Se dejan abiertas las puertas a las excepciones. Los márgenes de tolerancia parecen amplios. Quizá, para algunos, demasiado. Ese es un asunto que el tiempo irá perfilando. De fondo se apuesta por la suma de esfuerzos para poder defender las tesis de la cooperación al desarrollo frente a las administraciones públi-

cas europeas, cada vez más centradas en el viejo continente y distantes del resto del planeta.

Esto nos permite proponer tres escenarios de cara al futuro: fatiga, institucionalización, dinamismo.

Entendemos como *escenario de fatiga* aquel en el cual los fondos, las actividades y el interés decae progresivamente pudiendo llegar a desaparecer. Éste se viene anunciando, sobre todo, en los países con más años en cooperación al desarrollo. De hecho, se constata que los fondos, las ilusiones y las expectativas centradas en la ayuda externa tanto oficial como no oficial siguen una curva de descenso. Las dudas sobre el sistema, sobre su validez e incluso sobre las cosas realizadas lleva a sembrar de cansancio a las instituciones públicas y a las ONGD que trabajan en la materia. Algunos critican esta postura porque en definitiva parece ocultar otra causa: hoy ya no es necesario cooperar porque el orden internacional no es bipolar. Otros llegan a ella porque no ven avances tras largos años de esfuerzo y dudan del camino seguido en las décadas anteriores. Este escenario, además de posible, se percibe ya en algunos foros e informes sobre la realidad de la cooperación al desarrollo.

El *escenario de la institucionalización* lo definimos como la consolidación de unas pocas de las ONGD actuales pero sólo burocrática y profesionalmente. Es decir, entrarán a formar parte de los innumerables brazos administrativos de la gestión de las cosas públicas. Se insertarán perfectamente como maquinarias gestoras de proyectos de desarrollo en comunidades del sur, de campañas de educación en el norte y de gestos de cara a los medios de comunicación europeos. Eso y poco más. Porque la institucionalización de los ritmos habrá acotado lo que se puede y no se puede hacer. Estarán cooptadas por los fondos derivados de las administraciones estatales, sean de donde sean. Las protestas serán simbólicas, porque en realidad no pueden salirse de los límites. La relación con la sociedad y su presencia como movimientos sociales se habrá diluido en un mar de socios donantes y voluntarios por horas, pero nada más.

El *escenario del dinamismo* lo entendemos como la activación de la vida de las ONGD como foros de presión política y de acción social. Para ello habrán conseguido generar un sistema de financiación mixta. Por un lado, las administraciones públicas destinarán unos fondos no dependientes del partido de turno. Por otro, las ONGD habrán conseguido otros sistemas de financiación paralelos. Convivirán grandes ONGD con una capacidad de gestión y de movimientos de tipo empresarial, con otras más pequeñas llenas

de dinamismo social en cada una de sus sedes locales. Unas y otras aglutinarán esfuerzos e intereses de cara a la gestión de unas relaciones sociales internacionales dinámicas, basadas en las personas y no en el lucro económico o político. Se tejerán redes de presión social capaces de inclinar los votos en las elecciones.

Probablemente, ninguno de los tres se dará en estado puro. Hoy ya se pueden detectar las tres vías como posibilidades ya reales. El reto de las ONGD actuales es seguir allí, donde están, poniendo en práctica los contenidos a los que se refieren las palabras de la Carta que han redactado. El reto será cada vez mayor en la medida que sepan cumplir y profundizar en las cosas que hoy están diciendo al escribir y publicar un documento como éste.

Bibliografía

- CEONGD-UE & CONGD (1997): "Carta de las ONGD. Principios básicos de las ONG de Desarrollo y Ayuda Humanitaria en la Unión Europea". Ed. CONGD. Madrid
- CONGD (1996): Memoria de actividades Coordinadora de ONGD 1995.(mimeo)
- CONGD (1997): Memoria de actividades Coordinadora de ONGD 1996.(mimeo)
- KORTEN, D.(1990): *Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda*. West Hartford.
- MAGADOUX, A.L; ROCA, D. (1989): "Las ONG y la Cooperación para el Desarrollo". col Documentos para el Desarrollo. Ed. Dpto. de Infor. Relaciones Públicas y Publicaciones de CRUZ ROJA ESPAÑOLA. Madrid.
- MARCUELLO, Ch. (1996a): "El movimiento 0,7: un pulso colectivo", en Acciones e investigaciones Sociales, nº4, abril.1996. pp.201-218.
- (1996b): "Identidad y acción de las Organizaciones No-Gubernamentales", en Revista de Gestión Pública y Privada, nº1, 1996, pp.103-122.
- (1996c): "Las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo y la construcción positiva de su identidad", revista Acciones e investigaciones Sociales, diciembre-96, nº5. pp.103-119.
- (1996d): "Las Organizaciones No-Gubernamentales para el Desarrollo españolas: mitos, tópicos y olvidos", ponencia en prensa, Actas del VII Congreso Internacional de Semiótica.

- MARCUELLO, C. & MARCUELLO, Ch. (1997): "Un análisis de las ONGD: balance y prospectiva". en Cuadernos Aragoneses de Economía.
- ORTEGA, M^a L. (1994): *Las Ongd y al crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. IEPALA. Madrid.
- SENILLOSA, I. (1996): "El papel de las ONG en el Norte", en los documentos de la Conferencia Sur-Norte, Juntos para la erradicación de la pobreza, Barcelona 1 junio de 1996. 40 aniversario de Intermón.