

Las ONGs europeas de ayuda humanitaria

Yo represento a una red europea que es un tipo de realidad que se ha ido desarrollando en los últimos 25 años, paulatinamente, hasta llegar a un nivel bastante importante de presencia en número y de peso de las redes europeas en la definición de las políticas europeas de desarrollo.

En este contexto, la Unión Europea representa algo muy importante para el movimiento internacional de ONG por varias razones. El movimiento ONG tiene una historia muy larga, empieza antes de la I Guerra Mundial. Las más antiguas, salvo excepciones por supuesto, son las ONGs inglesas, que ya desde 1912 tienen una ley que regula y establece las características, los privilegios y el rol que las ONGs tienen en la sociedad inglesa y la posibilidad para los ciudadanos de contribuir al trabajo de las ONGs, que en la época se llamaban *Charities* con el concepto de caridad, y a la posibilidad de los ciudadanos de financiarlas exentos de impuestos en sus contribuciones y de participar en las diversas acciones. Por lo tanto es en el Reino Unido donde todavía tenemos la estructura más fuerte de organizaciones no gubernamentales, la más institucionalizada. En esta historia larga, hubo en los años 70-80 un crecimiento muy fuerte, una expansión enorme en toda Europa, se han multiplicado las ONGs a partir de dos grandes corrientes culturales europeas. Una era la religiosa, entonces todas las ONGs católicas y protestantes, que como forma de concreción de su compromiso religioso y de solidaridad han creado organizaciones que todavía tienen un rol muy importante en Europa (y no estoy pensando sólo en Cáritas o en grandes organizaciones protestantes que además tiene un nivel bastante grande de integración de concertación y de red, de vida de red), y la otra era la corriente muy importante de la solidaridad política con el tercer mundo, los movimientos tercermundistas que, sobre todo en los años 70, se habían desarrollado en Europa como forma de apoyo a la lucha de independencia de los países coloniales o de liberación de los países oprimidos por dictaduras y regímenes fascistas.

Este segundo grupo se ha transformado en lo que hoy son las ONGs que según las definiciones se llaman seculares o progresistas o laicas o en todo caso que no tengan tras suyo una base religiosa, una cultura religiosa. Siguen existiendo estas dos grandes escuelas y comparten muchísimo de las metodologías, de las misiones, ya no hay una distinción muy fuerte, salvo excepciones, entre los dos grupos. Lo que es interesante es que por muchos años las ONGs han representado un sector marginal de la cooperación internacional, porque eran los “chicos de buena voluntad”, “les vamos a dar unos cuantos fonditos para que puedan hacer algo, pero la verdadera cooperación se hace con las grandes empresas”, con las

donaciones directas de gobierno a gobierno o a lo mejor a través de las grandes instituciones internacionales, específicamente las NNUU y el Banco Mundial.

Lo que pasa es que todo esto tenía su fundación en la división del mundo en dos bloques contrapuestos donde la cooperación para el desarrollo y la asistencia a los países del tercer mundo era extremadamente alta en el mundo capitalista por un lado y en el mundo socialista por el otro, porque constituía un sistema de alianzas, un sistema geoestratégico de control del mundo que se basaba en el hecho que – por ejemplo - en África había tantos países que estaban con los EEUU y tantos otros que estaban con la Unión Soviética. Entonces, la ayuda económica era también táctica, militar.

Cuando termina la política de bloques a finales de los años 80, ya tenemos y desarrollamos más una prioridad para ningún país del Norte. Si vamos a ver las tendencias de la financiación de la cooperación para el desarrollo, vemos que a partir del fin de los años 80, primeros años 90, la disponibilidad de fondos para el desarrollo va bajando continuamente.

Hay un compromiso de los países más ricos, de los países OCDE de dedicar el 0,7 % de su producto nacional bruto a la cooperación con los países en vías de desarrollo. Ningún país, salvo cuatro, en los años 80 ya alcanzaba este nivel y los cuatro eran Suecia, Noruega, Dinamarca y Holanda. A partir de primeros años 90 estos cuatro países se han parado al 0,7%, los otros países han bajado y nunca han alcanzado aquel nivel y en todo caso siguen con niveles más bajos. El único país que había sobrepasado este nivel que era Suecia, llegando al 1,2% de su PNB dedicado a la cooperación internacional, ha decidido que era demasiado y ha bajado al 0,7 previsto. Entonces, se gasta siempre menos en cooperación internacional para el desarrollo.

Lo que ha cambiado para nosotros como ONGs es que con el final de los años 80, hay fin de la política de bloques, reducción de la cooperación directa de los gobiernos en el desarrollo de otros países y se abren más espacios para las ONGs. De hecho y así a los años 80 como a los años 90, siguió un periodo de crecimiento importante de las ONGs, de asunción de un rol y un peso en la política internacional que antes no tenían y que ahora según muchos de nuestros interlocutores, deberían reducir un poco. Esto porque tienen demasiado peso y sobre todo constituyen un ejemplo negativo porque en un mundo donde el principio es el mercado, la competición, la empresa privada, las ONGs son algo que no se integra mucho en este sistema. Representan de alguna forma un sistema económico alternativo por muchos aspectos más eficiente, sobre todo en términos de costo/producto y además también pretenden tener un rol político, cosa que

las empresas normalmente - salvo cuidar sus propios intereses - no tienen. Entonces esta es una época un poco más difícil para las ONGs. Representando una inversión de tendencia con respecto a los últimos años.

En primer lugar, las ONGs han representado en la última década la verdadera alma de la cooperación internacional, de la solidaridad, de la cooperación con el Sur.

En segundo lugar, las ONGs representan un puente directo con los ciudadanos, en una Europa donde las Instituciones europeas quedan muy lejanas de la sociedad, y las ONGs saben cuán difícil es comunicar o relacionarse con las instituciones europeas. Una Europa donde, en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, apenas el 50% de los ciudadanos han votado, porque no le interesa mucho. Ahí creo que el rol de las ONGs es también construir un puente de comunicación, de relación entre la ciudadanía y las instituciones. Esto vale no sólo para aquellas de desarrollo y de ayuda humanitaria, sino las ONGs sociales, de Derechos Humanos y de medio ambiente, que son la voz de los ciudadanos hacia las instituciones. Así se fortalece un papel que es extremadamente importante desde el punto de vista político y cultural.

Europa ha representado también un espacio importante por otra razón, dado que es la suma de quince países: entonces de quince distintas prioridades políticas, de quince distintas visiones del mundo, de quince distintos tipos de relaciones entre países del Norte y del Sur Europa. De alguna forma la suma de todo esto ha neutralizado las varias prioridades, las varias políticas geoestratégicas o militares o de intereses puramente económicos de cada país o cada estado miembro de la Unión Europea.

Se percibía una especie de espacio en que todo se podía hacer, en que si quisiéramos hacer un pequeño proyecto de ayuda con las Islas Samoa, se podía hacer porque, sobre todo en los años 80, no había prioridades políticas tan marcadas de la Comisión Europea. Lo que quedaba básicamente eran los valores europeos, los principios, la ética, Europa como instancia que transmite al mundo principios de fraternidad, de libertad, de derechos humanos, y entonces se había constituido un espacio de trabajo muy abierto, creativo, positivo, muy favorable para las ONGs: más independencia, menos influencia de los gobiernos. Siempre se ha trabajado muy bien y también se ha desarrollado en la Comisión Europea una cultura de relaciones con las ONGs, como es el caso de la DG VIII, ahora Dirección General para el Desarrollo, específicamente dentro de la DG VIII en la Unidad A4 que se ocupa del programa de co-financiación de las ONGs, y que en 25 años ha desarrollado una cultura, de enlace, una serie de visiones estratégicas compatibles, sino idénticas a la de las ONGs.

Esta ha sido un poco la historia positiva y constructiva que ha permitido que hoy en día el 50% de toda la cooperación internacional de Europa pase por la Unión Europea. Y si hablamos de la financiación de las ONGs probablemente esté presentado más.

Lo que pasa es que estamos en un período en que las cosas están cambiando un poco. Primero, porque la Comisión Europea es un instrumento, una administración, y aquí estoy hablando ahora de la Comisión en cuanto a aparato administrativo, no estoy hablando de la instancia política - los 20 comisarios nombrados por los gobiernos - sino de la máquina burocrática, de la institución. La Comisión aunque neutral en sí, es también bastante pasiva frente a las culturas dominantes de la época. La cultura dominante de esta época es la cultura del mercado, de las empresas y de la economía como centro motor de la vida social del mundo entero. En este sentido, el vacío que se ha creado en el momento en que cayó el muro de Berlín y terminó con la política de bloques, ha significado que los países del Tercer Mundo han sido abandonados a sí mismos y nadie más se ocupaba de prevenir, evitar, contener, controlar los conflictos internos o interestatales en la mayoría de los continentes. En un momento en que la política de desarrollo ya no era más una prioridad porque no correspondía a la necesidad estratégica de controlar otro país, no interesaba tener un control sobre Uganda o sobre Ruanda, porque ya no representaba nada desde el punto de vista estratégico. En esta situación las ONGs se han encontrado solas, las protagonistas de la cooperación internacional, las protagonistas de la ayuda humanitaria en el mundo cada día más inestable, más pobre, más difícil, sin el respaldo de una política exterior coherente y seria que se ocupara de fortalecer la acción de las ONGs y de crear un contexto, un marco de trabajo posible. Y no es que las ONGs se encuentran solas, al contrario se encuentran también con el peso de la responsabilidad muy fuerte, donde la política no está en condiciones de intervenir en el sector de los conflictos, donde ya no se imaginan más soluciones políticas para el conflicto, sólo queda la ayuda humanitaria y entonces yo, en cuanto país europeo, no me siento responsable o de alguna forma implicado en el hecho de que haya un conflicto entre Ruanda y Burundi o entre dos países de Asia o en el interior de un país de América latina o entre Timor Este y Indonesia. Por lo tanto, lo único que tengo que hacer es dar ayuda humanitaria y normalmente el trabajo sucio de la ayuda humanitaria, es decir el trabajo más difícil, en medio de la guerra, con el conflicto, con los refugiados, la muerte, con la sangre. Todo esto lo hacen las ONGs, protagonistas únicas de esta fase de relaciones internacionales que es en realidad una trampa. Es una trampa porque tenemos una responsabilidad excesiva y porque lo que hacemos, en muchos casos, es lo

único que se hace. Desde este punto de vista, los gobiernos se han apoderado de nuestra definición del trabajo en la ayuda humanitaria para aplicarla a contextos distintos, tal vez para hacer una guerra: dicen que hacemos una guerra humanitaria; es decir que hacemos una acción bélica por causa de una violación de Derechos Humanos en un país cercano, en una región cercana, estableciendo un principio que cuando haya violaciones grandes de los derechos Humanos se puede y se debe intervenir. Y no sólo se debe intervenir, sino se debe intervenir militarmente, ni siquiera dando el espacio para una verdadera negociación. En este sentido se aplican criterios diferentes en relación a los tiempos: se negocia 41 años para los Derechos Humanos de los palestinos, se negocian 30 años para la situación de Chipre, pero para el Kosovo solo tenemos 3 meses, y al término de los tres meses ya vamos con los aviones de la OTAN que tiran bombas sobre la Serbia. No discuto del principio de la intervención, pero si es un principio entonces debe ser universal; y entonces porque no enviar aviones de la OTAN sobre Rusia a causa de Chechenia o sobre Indonesia a causa de Timor Este o sobre China a causa de Tibet. Entonces, bueno habría sido decir que los principios nos preocupan sólo en algunos casos y en otros no, que estamos dispuestos a enviar aviones sobre un país y no sobre el otro y entonces ya no son más principios, sino son amenazas. Entonces sería mejor decir que hacemos una guerra porque por razones estratégicas y políticas, nos preocupa que haya una inestabilidad muy peligrosa en los Balcanes: pero esto no es un principio humanitario, es un principio militar y político, y entonces pongamos la discusión en otros términos. Porque si es un principio militar y político hablamos de política, hablamos de estrategia, y si es un principio humanitario, esto ya no lo podemos hacer, tenemos que callarlo porque es una ayuda humanitaria. Es una situación difícil, las ONGs se encuentran en esta trampa, la trampa humanitaria donde constituyen una protagonista pero no tienen peso en la decisión política, donde nos utilizan, donde intentamos defender nuestros principios y nuestras reglas de acción y nuestras prioridades y nuestras políticas, pero la cosa no funciona más, ya no funciona más como debe funcionar.

La Comisión, con su receptabilidad para la filosofía de mercado y de la empresa, está reduciendo el espacio alrededor de las ONGs. De hecho hoy en día sólo podemos trabajar seriamente y verdaderamente con la DG de Desarrollo, con la Unidad de cofinanciación, la A4. Las otras Direcciones Generales tienden a hacer líneas de financiación abiertas a las ONGs; pero si se pregunta a las ONGs que están trabajando en Bosnia con la DG Relex y que se están retirando de Bosnia porque no se puede trabajar con esta Dirección General, ya se dan cuenta de como esto es puramente teórico. Cómo puedes trabajar como ONG si tienes que cumplir los

reglamentos que están hechos para las empresas, los reglamentos que están hechos a base de un capital, un proyecto, ganancias bancarias, términos contractuales muy cerrados, que no te permiten ningún tipo de flexibilidad que es una de las características del trabajo ONG y cuando si quieres hacer una modificación tienes que esperar 5 ó 6 meses para que te contesten y cualquier estupidez debe ser justificada y aprobada por la Comisión misma. Cuando la idea dominante, después de que las ONG hacen mucho trabajo “sucio”, con los refugiados, los muertos y el hambre, luego el mercado va a ocuparse de solucionar los problemas estructurales que han llevado a una sociedad, una comunidad, un país a la guerra.

Por un lado yo dudo que el mercado tenga esta capacidad taumática de solucionar todos los problemas y creo que la historia, también la historia reciente, nos ha dado varias pruebas de esto, y por el otro, no creo que la filosofía del mercado tiene que ser una cuestión teológica, el mercado es sólo uno de los instrumentos que tenemos a disposición para favorecer el desarrollo del país o la estabilización del país que estaba en crisis muy grave como conflicto interno o internacional. Ciertamente no es el único remedio para solucionar los problemas. Me parece difícil el dar paz y reconciliación entre serbios y kosovares sólo abriendo espacios a las empresas de la Europa Occidental en aquel país. Desarrollamos en los años tantos instrumentos de trabajo para la construcción de la paz, la reconciliación, el desarrollo a nivel de pequeños productores, de grupos marginales, de campesinos, de pequeñas comunidades y que la paz sólo se consigue cuando se pueda llegar al desarrollo de esta forma universal, cuando se pueda crear cultura de paz, cuando se pueda crear una filosofía, un espacio, un clima, una atmósfera donde nadie se pueda atrever a hablar contra la paz, a decir "matemos a todos los serbios".

Es un poco como ha pasado con el medio ambiente. Hace 30 años nadie se preocupaba del medio ambiente, pero poco a poco, desarrollando una cultura de medio ambiente, desarrollando una sensibilidad en los ciudadanos, pasa que hoy en día ningún político, ningún empresario, nadie puede decir "hoy el ambiente no me importa nada, voy a contaminar todo, lo que me interesa sólo es el beneficio". Nadie lo dice, algunos lo piensan pero no lo dicen. Y este trabajo ¿quién lo ha hecho? En el campo del medio ambiente lo han hecho las ONGs. Son sólo las ONGs que han creado la cultura ambiental en el mundo occidental y hoy también en el Tercer Mundo donde la sensibilidad en relación al medio ambiente está creciendo mucho. Claro que de la misma manera sólo las ONGs la pueden crear la cultura de paz a nivel popular, trabajando con las comunidades a todos los niveles, no son las empresas - que justamente tienen un legítimo derecho de sacar beneficios de sus negocios, de ganar plata. El problema es que no se puede financiar los negocios con fondos destinados a la ayuda humanitaria:

hacer negocios es un derecho y también una necesidad de la economía, pero no la panacea, la magia que soluciona todos los problemas.

Lamentablemente la Comisión está muy metida en este tipo de mentalidad, en este tipo de cultura y esto pasa porque las ONGs están en una posición muy débil, a pesar del papel que tienen. Han llegado a tener una parte de representación y tienen también una cultura de la identidad, de la autonomía que a veces es un poco patológica en el sentido que llega la punto, en algunos casos, de dedicarse a cualquier forma de cooperación, cualquier forma de integración, cualquier forma de colaboración con los demás. Por ejemplo, si hay una licitación, para lo cual se ha de organizar un consorcio, pueden estar seguros que las empresas se organizan, forman consorcios, se fusionan, crean nuevas empresas, no importa. Lo tienen muy claro, no tienen ningún problema y lo hacen. En cambio, cuando se trate de ONGs la cosa se hace muy difícil porque una vez que se arme un consorcio, siempre y cuando se llegue a esto, va a ser un sufrimiento continuo. A diario las relaciones entre las ONGs se hacen muy difíciles y todo se complica y falta una cultura de la cooperación entre nosotros aunque tengamos a veces las mismas ideas, las mismas visiones del mundo, nos resulta muy difícil cooperar. Tenemos un miedo de perder nuestra identidad, de comprometerla, de reducirla que a veces preferimos morir que no sobrepasar ciertos límites de nuestra cultura, de nuestra acción.

En este sentido, las redes europeas son una cosa importante por varias razones. Primero porque en mi experiencia es mucho más fácil una forma de cooperación entre una ONG española, una ONG francesa y una ONG holandesa que no dos ONGs españolas. Y no hago caso de España en particular, podría decir lo mismo para cualquier país de Europa. En el mismo país de alguna forma hay una historia tal vez demasiado densa detrás nuestro, tal vez es un problema de competición, competencia para encontrar el mismo recurso, la misma financiación en el mismo ministerio de la cooperación o de relaciones exteriores, de posicionamiento nuestro en la sociedad de visibilidad es más difícil a veces una ONG ha salido de otra ONG y entonces quedan unas relaciones históricas muy complicadas, muy tensas. Al contrario, siempre se encuentra el trabajo muy fácilmente con ONGs de otros países.

En segundo lugar es inevitable que nosotros nos confrontamos con el mercado europeo en el sentido que si ya hoy en día el 50% de la cooperación se hace con la Unión Europea, inevitablemente en los próximos años cuando desarrolle una política exterior de seguridad común y con el fortalecimiento de las instituciones europeas, esta parte de la política exterior de cada país, inevitablemente va a pasar bajo autoridad de

la Comisión Europea. Siempre, por supuesto, quedará algo a nivel nacional, pero las grandes políticas de cooperación que conllevan los recursos financieros y de planos estratégicos para cada país se reafirmarán en el seno de las instituciones europeas y entonces el futuro nuestro está ya en Bruselas.

En tercer lugar, porque es a nivel europeo que tenemos más posibilidades de que nuestras bases sean escuchadas por nuestros interlocutores institucionales. En este aspecto, estamos marchando en un área en que todavía no existe una política común exterior y antes que pueda desarrollarse van a pasar varios años, es un proceso que empieza ahora y que por supuesto va a ser un proceso muy lento y gradual y es en este momento que nosotros podemos afirmar nuestra presencia ante la sociedad europea, hacia los países del Sur, hacia las instituciones. Lo que nos falta como decía es una representación clara de las ONGs, de nuestra visión del mundo, de nuestra estrategia, de nuestra cultura, porque es una cultura alternativa a la cultura adoptada por la Comisión europea, del mercado, de las empresas privadas,... Hoy demostramos que se puede desarrollar una economía distinta, una política distinta y entonces es importante que ahora y en los próximos 4 ó 5 años nosotros tengamos una presencia muy fuerte en la Unión Europea. Existe un sistema de representación de las ONGs a nivel europeo que es el Comité de Enlace, que es un comité compuesto por 15 plataformas nacionales. Cada país, cada Estado miembro tiene la suya que agrega virtualmente todas las ONGs de desarrollo y ayuda humanitaria que trabajan en aquel país, éstas nombran un delegado que participa en las reuniones del Comité de Enlace y discuten y representan la subplataforma nacional. Es un sistema que ha funcionado ya durante 25 años, con algunos resultados muy importantes. Ha simplificado las relaciones institucionales de la Comisión con las ONGs, pero a esta altura está mostrando los límites de una representación que no corresponde a una delegación de poder, es decir, los centenares de ONGs de un país normalmente tienen posiciones distintas sobre casi todo y todo lo que el delegado puede representar es una variedad de posiciones. En esta situación, salvo casos muy específicos como la defensa de una víctima sexual, como la defensa de una estrategia de país, es difícil para un delegado poder comunicar una posición unánime sobre lo que proponemos y lo que apoyamos. Porqué las ONGs nunca han aceptado la idea de delegar, verdaderamente, al delegado el poder de tomar decisiones que a veces pueden ser decisiones difíciles o que no encuentran un consenso general de todas las ONGs del país. Para contribuir a cambiar esta cultura hay que participar, hay que estar presentes, hay que estar en Europa. Hay que participar en el trabajo de las redes europeas y incidir, porque las instituciones están trabajando en la ayuda humanitaria y de emergencia, pero el Comité de Enlace también. Me preocupa porque veo

que todavía para la mayoría de las ONGs, la Unión Europea, la Comisión Europea es un recurso financiero, es una fuente de fondos y nada más, porque el nivel de comunicación y de relación entre las ONGs de un país y las ONGs de otros países todavía no está lo bastante intensa y sistemático y estructurado para poder crear verdaderamente alianzas continentales. Hay algunos asuntos en que el trabajo de las redes sigue dando resultados, y hay otros en que tenemos que fortalecerlos mucho y esto sólo se consigue a través de la participación de las ONGs, sólo se consigue en el momento que nos damos cuenta que Europa es nuestra perspectiva, que la Comisión Europea es y debe ser nuestro principal interlocutor. En el caso de la negociación de la deuda, para plantear la posición de las sociedades del Tercer Mundo y mostrar el daño que las empresas de Occidente han causado, sólo quedan las ONGs en bloque. Nadie en Europa, nadie de los medios de comunicación ni la opinión pública ni la clase política nunca se van a ocupar de este asunto si no están las ONGs. Lo mismo pasa con las violaciones de Derechos Humanos. Entonces es importante, tenemos que hacerlo, tenemos que estar presentes, tenemos que participar, tenemos que entrar en redes porque la red es la forma más flexible, más democrática y más eficaz de hacer presión, de defender ideas, principios, intereses de las ONGs.

Para terminar me gustaría hacer referencia a las redes que existen hoy en día. En primera lugar está este Comité de Enlace, que no es una verdadera red, que ya es una institución y casi automáticamente todas las ONGs, de una forma u otra, directamente o indirectamente participan en el Comité de Enlace. Luego está VOICE que se ocupa de los asuntos de la ayuda de emergencia, la ayuda humanitaria. Existen redes de carácter religioso como CIDSE, que es la red de las ONGs católicas, APRODEV, que es la red de las ONGs protestantes. Existe EUROSTEP, que es una pequeña red que se ocupa de ese trabajo político. Existe SOLIDAR, que es una red de ONGs socialistas o sindicales. Estas son las redes principales en Europa hoy en día, aunque hay otras más específicas, más pequeñas, más o menos permanentes y comisiones de ONGs para trabajar un asunto particular. Como se puede ver existen ya bastante formas de fomentar esta participación en red que tanto hace falta.