

67/2012

04 septiembre de 2012

*Carmen Cobano\**

LAS ONG COMO AGENTES RESPONSABLES  
EN LA SEGURIDAD ESPAÑOLA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LAS ONG COMO AGENTES RESPONSABLES EN LA SEGURIDAD ESPAÑOLA

### Resumen:

El concepto de seguridad ha cambiado profundamente. El escenario es ahora global pero también local. Los riesgos se han diversificado y los actores participantes se han multiplicado. Se trata de una seguridad humana, inteligente y cooperativa. España se ha igualado a otras naciones de su entorno, plasmando esta nueva filosofía en la Estrategia Española de Seguridad. El presente trabajo pone de manifiesto el llamamiento del Estado a toda la sociedad a través de sus distintos agentes, para que cada uno asuma su responsabilidad en materia de seguridad. Las ONG son el tipo fundamental de organización social en España. La pregunta es si estas organizaciones están preparadas para asumir dicha responsabilidad.

### *Abstract:*

*The concept of security has changed deeply. The stage is now global but local. The risks have diversified and the actors involved have multiplied. This is a human, intelligent and cooperative security. Spain has reached other nations in shaping this new philosophy in the Spanish Security Strategy. This paper reflects the State's appeal to the whole society through its agents, to assume their responsibility for security. NGOs are the main social organization in Spain, which emphasizes volunteering. The question is whether these organizations are prepared to assume this responsibility in the security field.*

**Palabras clave:** Estrategia Española Seguridad, ONG, cultura seguridad, voluntariado, inteligencia.

*Keywords:* Spanish Security Strategy, NGO, security culture, volunteering, intelligence.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## INTRODUCCIÓN.

Hablar de la Estrategia Española de Seguridad<sup>1</sup> es hablar de un documento imprescindible en las circunstancias actuales. No sólo en lo concerniente a la agenda política más actual, sino también como una política de Estado de largo alcance, donde la gran protagonista es la sociedad en su conjunto.

Aunque para los españoles la mayor preocupación sigue siendo la repercusión de la apabullante crisis económica<sup>2</sup>, la seguridad no debiera convertirse en una obsesión; pero sí estar presente en la conciencia de todos los ciudadanos. Zygmunt Bauman manifestó recientemente: *"He vivido bajo diferentes regímenes, ideologías, modas..., y lo que me resulta más sorprendente es que hay dos valores sin los cuales la vida humana sería impensable: la seguridad y la libertad; en la sociedad, la conquista de libertades nos lleva a una gran cantidad de riesgos e incertidumbres, y a desear la seguridad"*<sup>3</sup>.

A pesar de que las sociedades democráticas buscan seguridad, no acaban de asumir su cuota de compromiso. La responsabilidad sobre esta falta de percatación no se le puede atribuir a la ciudadanía, habituada legítimamente a esperar del Estado esta cobertura. En cambio, sí se le puede reprochar la ausencia de reflexión, concienciación activa y prudencia hacia el valor de la seguridad. Actualmente, se está trabajando en la difusión de una cultura de seguridad abierta a la sociedad. Pero aún no puede hablarse con firmeza de seguridad en términos de responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad.

## DE LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD A LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD.

El paradigma de seguridad ha ido evolucionando en las últimas décadas. Durante el siglo XIX, el riesgo estaba asociado a la supervivencia e integridad territorial del Estado nación y, por tanto, la seguridad se circunscribía a la defensa mediante sus respectivos aparatos militares. Las sociedades no tenían nada que decir.

Transcurridos algunos años, se supera el paradigma tradicional, y en el periodo posbélico del siglo XX aparece el término seguridad colectiva, haciéndose necesaria la multilateralidad; así en 1948, auspiciado por la Organización de Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 28, se incluye el incipiente concepto democrático de seguridad que toma, como explica el profesor Miguel Ángel Esteban<sup>4</sup>, un triple carácter individual, social y nacional y opera en un triple ámbito jurídico-político, material e

---

<sup>1</sup>Se puede consultar la Estrategia Española de Seguridad en la siguiente dirección electrónica: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>

<sup>2</sup> Barómetro CIS, avance de resultados. Junio 2012. [http://datos.cis.es/pdf/Es2948mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es2948mar_A.pdf)

<sup>3</sup> Véase su artículo "Hoy nuestra única certeza es la incertidumbre", la Vanguardia, 12 de enero de 2012. Disponible en <http://www.lavanguardia.com/lacontra/20120112/54244283412/zygmunt-bauman-hoy-nuestra-unica-certeza-es-la-incertidumbre.html>

<sup>4</sup> ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel. Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa. Cuaderno de Estrategia nº127. IEEE. Ministerio de Defensa. 2004. <http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/00922.pdf>

internacional, formando un núcleo homogéneo, donde la disociación de elementos o la ausencia de uno de ellos comprometen la supervivencia del resto y, por tanto, impiden la existencia real de libertad y democracia.

Ya en el siglo XXI, periodo de democracias asentadas, la difusión del fenómeno de la globalización hace que el concepto de seguridad se refuerce necesariamente en la multilateralidad. Forjando, además, un carácter universal, donde la seguridad individual y la colectiva se integren. Sin duda, la globalización ha hecho que la seguridad considerada como un todo pase inexorablemente por la seguridad humana, la de las personas, las nacionales y las de fuera de nuestras fronteras; pero también por la seguridad económica o la medioambiental, entre otras.

Lo que se descubre en la Estrategia Española de Seguridad es precisamente esta noción multidimensional, actual, global, humana y comprometida de la seguridad. Y no se trata de un producto de un sector ideológico determinado. Se trata de una política de Estado, la de seguridad, y sería deseable que así fuera entendida por todos, sin partidismos.

La Estrategia Española de Seguridad, indudablemente inspirada en documentos similares y pioneros de países donde la cultura de seguridad está más arraigada, como Estados Unidos, Canadá, Francia, Holanda, Reino Unido, además de la Unión Europea, cuenta con cuatro objetivos a priori, que constituyen su razón de ser.

En primer lugar, la necesidad de establecer un documento de Estado que contemple, explique y sitúe en términos de seguridad dónde se encuentra España, hacia dónde se dirige, cómo y con qué recursos quiere abordar el concepto de seguridad.

En segundo lugar, esta Estrategia impulsa la trascendencia de la defensa nacional acometiendo la responsabilidad de España sobre la seguridad global, de la que se ha hablado anteriormente, y que constituye el ideal de seguridad sostenible; una seguridad desde la prevención y la resiliencia, frente a la reacción y el fracaso.

En tercer lugar, plasmar por escrito y de manera concreta cómo se sustenta nuestra seguridad en el mundo; cuáles son los elementos que potencian el riesgo en las distintas dimensiones de: la seguridad democrática (ideas radicales y no democráticas), la seguridad humana (desequilibrios demográficos, pobreza y desigualdad), la seguridad medioambiental (cambio climático) y la seguridad económica (disfunciones de la globalización, peligros tecnológicos). Tras su enunciación, se exponen los ámbitos y se desgranar las amenazas concretas a las que podríamos estar expuestos. Entre ellas, el terrorismo, el crimen organizado, los flujos migratorios no controlados y las emergencias y catástrofes. La Estrategia cierra con requerimientos institucionales, de medios y voluntades precisos, para construir la respuesta a estos retos de seguridad actuales.

También se incluye el gran hito de la colaboración y cooperación en seguridad. Por primera vez, en un documento de esta naturaleza, se implica a la sociedad haciéndola directamente responsable en temas de seguridad. El propio título de la Estrategia ya lo anuncia. “Una responsabilidad de todos”.

Estas características revelan la innovadora filosofía que hay detrás de esta Estrategia. Una política de estado, que alinea al sector público y al privado, hacia la consecución de una seguridad cooperativa e inteligente.

### UNA RESPONSABILIDAD DE TODOS: TAMBIÉN DE LAS ONG

En la Estrategia Española de Seguridad, claramente se aprecia que el Estado ha dejado de ser el único implicado responsable y gestor de primera división, y comienza a sentir la necesidad de involucrar, educar, concienciar a los grupos sociales y a la ciudadanía. De este modo sigue siendo garante el Estado pero comparte esta responsabilidad con la sociedad civil. Ahora la seguridad es cosa de todos. No es casual que se haya escrito con un lenguaje sencillo, y un contenido legible, al alcance de la comprensión de una persona con formación media. En definitiva, no se ha pretendido un documento exclusivamente destinado a la clase política.

Y es que la tendencia ha derivado, como indica María Angustias Caracuel<sup>5</sup>, hacia la “heterarquía, donde hay una división de la autoridad ya que los Estados buscan compartir sus tareas de gobernación con un conjunto de instituciones públicas y privadas, locales, regionales, transnacionales y globales”, requiriendo la labor de otras organizaciones, además de la propia estatal, para el acometimiento de compromisos.

Y debido al surgimiento de nuevos riesgos y a la distinta naturaleza de los mismos, el Estado se ha visto obligado a diversificar las respuestas, caracterizadas por una dinámica de pensamiento estratégico local y actuación global. Por tanto, en seguridad hay necesidad de nuevos socios, nuevas respuestas y ampliación de ámbitos.

En el ámbito gubernamental, se practica tímidamente lo que se conoce como “whole of government approach” que, aplicado a seguridad, vendría a ser la transversalidad de este valor en las políticas de los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos, quedando aún por dar el paso hacia la colaboración con agentes no gubernamentales de los que se conoce su alcance e impacto local y global.

Se trataría de que la seguridad se garantice no sólo desde la multilateralidad en el seno de las Organizaciones Internacionales por parte de los Estados que las conforman, y en la coordinación a nivel gubernamental, sino también en una inédita colaboración, correlación de voluntades y serio trabajo entre las grandes organizaciones sociales españolas y el Estado. Y es esta la gran innovación. Desde departamentos ministeriales, a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entidades empresariales y organizaciones sociales. De estas últimas, especialmente lo que se conoce como el Tercer Sector<sup>6</sup>. Y hay razones de peso

---

<sup>5</sup> CARACUEL RAYA, María Angustias. La emergencia de los actores transnacionales. Cuaderno de Estrategia nº108. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, junio 2000, p.59.

[http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/CE\\_108.pdf](http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/CE_108.pdf)

<sup>6</sup> Conjunto de organizaciones que tienen finalidades de interés social y carecen de ánimo de lucro. Se considera al Estado como PRIMER SECTOR y al mundo de la Empresa, SEGUNDO SECTOR. El TERCER SECTOR es muy heterogéneo y presenta rasgos muy distintivos según su propia dinámica. Está compuesto por: asociaciones civiles, fundaciones, mutuas, cooperativas, clubes de barrio, sociedades de fomento, comedores de barriada y organizaciones religiosas, entre otras. También se le denomina ENTIDADES NO LUCRATIVAS (ENL) y

por las que estas organizaciones resultarían aptas para participar en el enfoque integral de la seguridad.

Por un lado, la relación entre ONG y Estado ya está establecida y no parte de cero. Estas organizaciones actualmente trabajan mano a mano con la administración en acción social y humanitaria; por otro lado, cubren sectores y colectivos donde no llegan los poderes públicos. Aunque están orientadas estratégicamente hacia el ámbito local, su proyección e impacto son globales. Muchas de las grandes ONG españolas son filiales de otras de ámbito internacional, de modo que algunas de ellas ya son actores transnacionales, al igual que los asuntos sobre los que trabajan.

Asimismo, son estas organizaciones las que ya están trabajando en ámbitos y contextos que alcanzan de primera mano: las disfuncionalidades de la globalización, tratando de que se adopten mecanismos de buena gobernanza global; los efectos de los desequilibrios demográficos; la pobreza y la desigualdad; el cambio climático y las ideas radicales y no democráticas, entre otros ámbitos.

Todos estos campos en los que las ONG ya están presentes y consolidadas se corresponden con los potenciadores del riesgo a la seguridad indicados en la Estrategia Española de Seguridad. Los conflictos armados, el crimen organizado, los flujos migratorios no controlados, las emergencias y catástrofes, también en éstos son determinadas ONG las portadoras de información, conocimiento e incluso experiencia en intervención. Y estos ámbitos se corresponden con las amenazas y riesgos expuestos en la Estrategia Española de Seguridad.

Dada esta división, antes de esbozar el grado de responsabilidad en seguridad de estas organizaciones y qué factibilidad tendrían las posibles fórmulas de colaboración con el sector público, es preciso conocer con detalle a las ONG en España: cuál es su origen y su perfil organizacional, qué tipo de relación mantienen con el Estado y cuál es su percepción de la seguridad.

## **LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.**

### **Concepto y tipología. Orígenes y evolución.**

Se definirían como organizaciones que tienen origen en la sociedad civil y, siendo expresión de la misma, se agrupan para defender un ideal común, con independencia del Estado<sup>7</sup>.

Lo que caracteriza básicamente a una Organización No Gubernamental es: el propio carácter de organización y de estructura; con personalidad jurídica y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente; no poseer ánimo de lucro; tener independencia y trabajar entorno a proyectos. Precisamente es esta última característica es la que distingue a unas organizaciones de otras.

---

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

<sup>7</sup> MARCUELLO, Chaime. Las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo y la construcción positiva de su identidad. Universidad de Zaragoza. Acciones e Investigaciones Sociales Nº5,1996, p.103-120.

En España, hablar de Organización No Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) y Organización No Gubernamental de Acción Social no es lo mismo; ambas son Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cada una con su naturaleza jurídica correspondiente y cumpliendo distintas funciones en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional, de ayuda humanitaria o de emergencia, las primeras, y en el área de la acción social dirigida a grupos desfavorecidos, las segundas. Todas ellas forman el Tercer Sector.

Ya en la Edad Media surgieron asociaciones con fines caritativos y de atención hospitalaria al amparo de la Iglesia, institución que gozaba de gran poder e influencia.

La Revolución Francesa, con su fervor por el bienestar y los derechos del hombre y la Revolución Industrial, con la consecuente organización del trabajo y la estratificación social, constituyeron un punto de inflexión para estas organizaciones. Tanto para las católicas como para las primeras de carácter laico.

Paralelamente ya se había extendido la práctica de la ayuda al desarrollo, practicada entonces por misioneros católicos.

A mediados del siglo XIX, se crea la Cruz Roja, reconocida como la primera Organización No Gubernamental, como consecuencia del abandono en el campo de batalla de miles de víctimas de un conflicto armado, Y, por lo tanto, con un fin claro de ayuda humanitaria y defensa de los derechos humanos. Su nacimiento fue un impulso para la fundación de Cáritas y Oxfam, ambas de carácter religioso y en un contexto de conflictos armados, como la Primera y Segunda Guerra Mundial y los primeros procesos de descolonización por parte de las potencias europeas.

Posteriormente, tiene lugar la creación de las Naciones Unidas. En su Carta, artículo 71, reconoce formalmente a las Organizaciones No Gubernamentales y les otorga carácter consultivo.

En los años sesenta, algunos países europeos comienzan a institucionalizar en ministerios la cooperación para el desarrollo. Y durante las siguientes décadas, se gestarán organizaciones vinculadas a movimientos reivindicativos ligados a la democracia.

Los orígenes de las ONG en España no variaron respecto al contexto europeo, en cuanto que coincide el origen religioso debido a la influencia de la Iglesia en nuestro país. Después de la Guerra Civil, y durante la dictadura, existía un único paraguas católico. La única posibilidad de tener un lugar dentro de la legalidad de la época era ésta. Cáritas fue esos años una de las organizaciones más notorias. Cuando la dictadura decidió abrirse tímidamente al exterior, entre los años cincuenta y sesenta, aparecieron nuevas organizaciones menos confesionales, como Médicos Mundi (1963) o Manos Unidas (1969).

La llegada de los valores democráticos en los años setenta supuso un respiro para aquellas organizaciones que habían vivido bajo la tapadera católica franquista para no sufrir represiones. A pesar de que se formalizaron algunas, el ritmo de crecimiento entre 1975 y 1980 no tuvo parangón con el de las dos décadas posteriores. Respecto a Europa, que ya

había vivido años antes la explosión del onegeísmo<sup>8</sup> estábamos aún alejados de una concepción moderna de cooperación. A nivel asistencial, aun yendo a la cola de Europa, las organizaciones españolas estaban muy curtidas. La cultura de ONG, por ejemplo, en Cataluña era y es muy grande debido a la necesidad de organizarse en asociaciones vecinales, sobre todo en los extrarradios industriales, para paliar las grandes bolsas de pobreza.

Según Gómez Gil, la eclosión comenzaría bien entrada la década de los ochenta, cuando se empezaron a crear en España ONG con “relevancia social, vinculadas a las grandes campañas y preocupaciones mundiales, dotadas al mismo tiempo de una cierta capacidad de interlocución política e institucional”.

En los ochenta, España entra en la Comunidad Europea y se refuerzan las políticas de cooperación al desarrollo, creando en 1989 un órgano administrativo, la Agencia Española de Cooperación Internacional, para gestionar estas políticas y las partidas presupuestarias destinadas a sufragar proyectos de ONG mediante el sistema de subvenciones.

También en esta década surge el famoso Movimiento 0,7, que es un fenómeno social formado por ciudadanos a favor de otorgar ese porcentaje del Producto Interior Bruto a la Cooperación al Desarrollo. El Gobierno no pudo cumplir su compromiso y esto hizo descender en gran medida la financiación de las ONG. En los noventa, se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como guiño para seguir impulsando a las ONG.

### **Panorama de las ONG en España.**

En la actualidad, España cuenta con unas 3.000 ONG distribuidas en todo el territorio nacional, según datos de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo y la Plataforma de Acción Social. Un número que supera con creces las 41 asociaciones de este tipo que existían en 1946, y que da cuenta de la importancia que han adquirido a lo largo de los últimos años.

Teniendo en cuenta el historial anterior, y observando la fotografía tomada al sector de las ONG en el país, se apunta que:

1º.- Las ONG españolas presentan poco recorrido en comparación con las organizaciones europeas o americanas. Sin duda, no fue tanto el hecho de que las organizaciones que surgieron en España lo hicieran al abrigo de la Iglesia, sino el aislamiento político, económico, social y cultural que vivió el país durante la dictadura, que frenó de lleno la absorción y, la participación en las reivindicaciones sociales de Europa o América.

2º.- Se tratan de Organizaciones sin ánimo de lucro, “empresarial”. El matiz “sin ánimo de lucro” define, como se ha visto anteriormente, una de las esencias de estas organizaciones, por la ausencia de esa ganancia o provecho en beneficio de los miembros que conforman la organización. Pero conceptualmente, lucro, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa ganancia o provecho. Efectivamente, existe esa ganancia en

---

<sup>8</sup> GÓMEZ GIL, Carlos. Las ONG en España. De la apariencia a la realidad. Madrid: Asociación Los libros de la catarata, 2005.

el ánimo recaudatorio de estas organizaciones. No para la distribución entre sus miembros, sino con el fin de revertir esa ganancia en provecho de las causas sociales y beneficiarios de sus proyectos. De hecho, las continuas campañas de captación de socios, marketing y comunicación en los social media, entre otros fines, representan la carrera por la recaudación de fondos.

3º.- Las ONG universalmente se caracterizan por su independencia de todo Gobierno. Las españolas también. Pero esta independencia se discute en dos sentidos: el económico y el ideológico.

En España, algunas siguen dependiendo económicamente del Estado. Buscan legítimamente recursos en las subvenciones de las distintas Administraciones territoriales (ayuntamientos, diputaciones o cabildos y comunidades autónomas).

La administración central concede subvenciones en esta área mediante los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Dada la crisis financiera, que azota con recortes a las antes holgadas partidas presupuestarias destinadas a subvencionar proyectos de ONG, la tendencia es buscarlas directamente en la Unión Europea.

En un Estado democrático, no puede discutirse la ideología de estas organizaciones. Pero sí que se encuentren entre las subvencionadas las más próximas al partido político que gobierna. Sería deseable que la ideología no repercutiera en el ejercicio de sus funciones.

Por ejemplo, las ONG de ayuda humanitaria que trabajan según los principios de Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad, también reciben subvenciones de los gobiernos, habiéndose puesto en entredicho el principio de independencia. Es por eso, además de por los recortes, que la financiación ha dado un vuelco hacia lo privado para no fomentar esta dependencia y que los gobiernos no puedan, según publicaciones de algunas ONG, politizar las ayudas<sup>9</sup>.

4º.- Un sector de las ONG españolas se muestra beligerante con el Estado, al que consideran culpable de todos los males que causan las injusticias y desigualdades sociales; al que por tanto hay que enfrentarse, y reivindicar derechos; también se acusa a los poderes públicos de intrusismo en asuntos relacionados con la seguridad o rivalidad respecto a la intervención de actores estatales en funciones y escenarios que hasta el momento habían acaparado las ONG.

5º.- Se va forjando un nuevo modelo de gestión de las personas. Los tres grandes núcleos de personas que componen a las ONG son: profesionales, voluntarios y socios.

---

<sup>9</sup> Véase: [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp145-whose-aid-anyway-100211-en\\_0.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp145-whose-aid-anyway-100211-en_0.pdf)  
<http://www.intermonoxfam.org/es/node/7367>

El Tercer Sector en España tiene alrededor de 200.000 asalariados. Son contratados, según la legislación laboral, a diferencia de los voluntarios. En nuestro país, la gestión ha pasado de manos voluntarias a profesionales remunerados, con una presencia fija, más allá de la libre disponibilidad del voluntario. Puede decirse que está muy avanzada la tendencia a la profesionalización. Actualmente, existen varios perfiles:

- 1 Los directivos y consejeros, profesionales del mundo empresarial han optado por el cambio al Tercer Sector, en parte debido al mayor atractivo de este, o por gozar de mejores condiciones que las ofrecidas en la empresa privada. Se ha aprovechado esta coyuntura. Hay oleada de directivos, consejeros y miembros de los patronatos, cuyo perfil profesional es ESADE o Instituto de Empresa.
- 2 Como ejemplos, entre muchos otros, quien fue Director hasta 2005 de Intermón Oxfam, Ignasi Carreras; Carmen Molina, procedente del IE Business School, que se incorporó a la Dirección Ejecutiva de UNICEF, y fue responsable de Planificación Estratégica.
- 3 Los mandos intermedios, técnicos cada vez más especializados que ejecutan los proyectos que determina la Dirección. Consta que se les quiera dar mayor peso, paralelamente al crecimiento de las estructuras organizativas, para incrementar la capacidad de gestión de las entidades.
- 4 Por último, la estructura administrativa, que suele estar formada por voluntarios, becarios o incluso asalariados que llevan larga trayectoria en la organización como voluntarios.

Este movimiento, además de ser el elemento de solidaridad y apoyo por excelencia, ofrece a la ciudadanía una oportunidad de participación activa.

Según los estudios más recientes<sup>10</sup>, se estima que la población española que desarrolla acciones voluntarias es de 4.170.043 personas, de las cuales 873.171 estarían dedicadas al ámbito de la acción social. Un 9,5% de la población española podría realizar actividades de voluntariado en general. Se calcula que el 63,1% son mujeres y el 36,9% son hombres.

Los voluntarios son el capital humano, avalado como categoría de bien jurídico mediante la Ley del Voluntariado y tres Planes Estatales del Voluntariado consecutivos, durante los períodos 1997-2000, 2001-2004 y 2005-2009. En la actualidad rige la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014, con la que se pretende dar respuesta a los nuevos retos y tendencias de futuro para conseguir implicar a la ciudadanía en los problemas de su comunidad. Por ser figuras claves en sus respectivas comunidades, los voluntarios son los protagonistas en la cohesión social y fiables dispositivos de alerta temprana. Poseen información y experiencia, que no siempre es gestionada adecuadamente por las organizaciones, desechando así un potencial conocimiento.

---

<sup>10</sup> Observatorio del Voluntariado de la Plataforma del Voluntariado de España. *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España, 2011.*

Por lo que respecta a los socios, las ONG españolas ganan socios y logran aumentar su presupuesto a pesar de la crisis. La supervivencia económica ahora se apoya, en buena parte, en las ayudas de entidades privadas y en las cuotas de donantes.

6º.- La financiación y la tendencia hacia nuevas vías.

El asunto de la financiación tiene un gran peso. Las ONG la buscan en tres grandes áreas: gobiernos, fundaciones y socios. En este último caso, algo más de 4,5 millones de españoles contribuyen a su funcionamiento, con un presupuesto global cercano a los 2.000 millones de euros anuales.

Desde hace algún tiempo también se viene trabajado la responsabilidad social y la sostenibilidad de las empresas, convirtiéndose éstas en otra fuente de financiación en alza.

Ante la crisis mundial existente, las fuentes tradicionales están siendo reducidas, y es necesario diversificarlas. Los sectores más avanzados sopesan la posibilidad de desarrollar las “tarifas por prestación de servicios”, la asociación con emprendedores sociales y la participación en fondos de inversión<sup>11</sup> socialmente responsables. En España, algunas ONG han invertido en Banca Cívica para rentabilizar sus recursos.

Por otra parte, los donantes en época de crisis quieren asegurarse de que sus donaciones proporcionen no sólo el impacto adecuado sino el máximo valor. A la vez, sugieren convenientemente la auditoría externa para facilitar el control de sus actividades y recursos ante autoridades públicas, donantes o patrocinadores, usuarios beneficiarios y ante el mercado en general, colabore o no con la ONG.

Es por ello que, en múltiples foros, se habla continuamente de la cultura de la rendición de cuentas y evaluación. Su fundamento es la transparencia, que ayuda a generar confianza y a incrementar la legitimidad y la influencia.

7º.- Las ONG españolas ya están imbuidas en un nuevo modelo de gestión y funcionamiento organizativo, que se viene dando internacionalmente.

Antes, los órganos de dirección estaban difuminados, simplemente no generaban demasiado interés a la base social, e incluso era una mención o actividad honorífica. Hoy se espera mínimamente de los consejos que gobiernen para determinar la dirección de la organización, que establezcan planes y políticas; en definitiva, que diseñen las estrategias que el equipo directivo ejecutará. Buscan tener claro dónde se sitúan y hacia dónde van en relación con el entorno cambiante. Hay incertidumbre, hay riesgo y se precisa la anticipación.

---

<sup>11</sup> Ya se está haciendo e incluso existen Recomendaciones para Inversiones Financieras e Inmobiliarias de las ONG en el marco de las buenas prácticas. Fundación Lealtad.  
<http://www.fundacionlealtad.org/intranet/uploads/publicaciones/Guía%20de%20recomendaciones%20para%20inversiones%20de%20ONG.pdf>

Por tanto, el desarrollo del sector ha propiciado la complejidad de las organizaciones y ya se está haciendo necesario un nuevo modelo de gestión y funcionamiento organizativo, que los anglosajones denominan nuevo modelo de negocio.

Asimismo, comienzan a prestar atención a la marca y al posicionamiento competitivo. Existen ONG que actúan como las grandes marcas, disfrutando de influencia y confianza tanto o más que algunas empresas globales. Por tanto, algunas contratan profesionales para que las gestionen. La marca compite con otras en el mercado. Compiten por captación de miembros, de recursos, de atención de los gobiernos y empresas, de los medios de comunicación y, recientemente, por un espacio visible en los “social media”. Muchas de ellas, que en el caso de España son filiales, (Intermón Oxfam, Save the Children, Greenpeace), están obligadas por el mercado a sostener una posición global y local.

Todas estas exigencias aumentan el grado de competitividad en el sector; les llevan a obtener resultados o a morir.

### **Situación actual: cambios y perspectivas de futuro.**

Es indiscutible que las ONG constituyen la fuerza de intervención directa de la sociedad civil.

El contexto de guerras convencionales, en el que muchas nacieron y evolucionaron, ha cambiado. Ahora se caracteriza por: los fracasos del multilateralismo político; la globalización; la crisis financiera; la reducción de confianza en instituciones como gobiernos, Iglesia o empresas; la retirada del Estado de ámbitos de prestación de servicios; la revolución de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) que han promovido la capacidad de la ONG y de la sociedad civil para interconectarse estimulando el activismo.

Hoy es un hecho extraordinario que el sector no lucrativo mundial tenga ingresos superiores al billón de dólares, sin contar las congregaciones religiosas, y 19 millones de asalariados, pudiendo llegar a situarse como la octava economía mundial<sup>12</sup>.

Asimismo, las ONG se han convertido en portadoras de valiosa información sobre los mercados y la colectividad social. Muchas de ellas están marcando los programas de responsabilidad corporativa y sostenibilidad de grandes empresas, constituyendo buenos indicadores de prioridades políticas y empresariales del futuro.

En definitiva, por el gran capital que manejan, la responsabilidad respecto a quienes representan, la posición de fuerza que paulatinamente adquieren en el mercado, el contexto cambiante del mismo y la pauta de la globalización, las ONG establecidas están sintiendo la necesidad de canalizar ese potencial haciendo avanzar el sector mediante,

---

<sup>12</sup> SUSTAINABILITY. La ONG del siglo XXI. En el mercado por el cambio. Edición: En español Fundación Ecología y Desarrollo. 2005. [http://www.ecodes.org/phocadownload/Espanol\\_ONG-siglo-XXI.pdf](http://www.ecodes.org/phocadownload/Espanol_ONG-siglo-XXI.pdf)

- 1 un cambio de paradigma
- 2 un nuevo modelo de gestión y funcionamiento organizativo
- 3 el avance en la profesionalización
- 4 la búsqueda de nuevas formas de financiación
- 5 la transparencia y la rendición de cuentas.

## SEGURIDAD Y ONG.

Las Organizaciones No Gubernamentales se perfilan, al igual que otras organizaciones sociales, como responsables en cuestiones de seguridad tanto en el territorio nacional como en el exterior. Y son responsables al mismo tiempo que demandantes de la misma ante el Estado, además de potenciales víctimas de amenazas y riesgos transnacionales.

Como se ha visto anteriormente, lo que relaciona Estado con seguridad es acogido por determinadas organizaciones con cautela, incluso con cierta beligerancia. Este rechazo irreflexivo podría tener su origen en que los impulsores de muchas ONG son personas que venían de luchar contra la dictadura. Por lo tanto, algunas ven la seguridad que procede del Estado como una vigilancia, represión o imposición. Si efectivamente se produce esta asociación, suceden situaciones de rechazo. Aunque esto ya no es excusa, debido a que los estereotipos están obsoletos. No se trata de las mismas circunstancias históricas y políticas anteriores.

Afortunadamente, hay constancia de la predisposición al entendimiento, al acercamiento de posiciones y a la cooperación y coordinación entre organismos públicos y ONG. En el caso de la cooperación cívico-militar en el exterior, ha habido rechazo y crítica por parte de ONG. Las Fuerzas Armadas, que no son un agente humanitario como tal, cumplen, en situaciones de conflicto y catástrofes, eficazmente, en ocasiones a menor coste que otras organizaciones receptoras de dinero público para el mismo cometido. En cualquier caso, aún queda mucho por trabajar. Pero van ganando las experiencias fructíferas.

En el análisis del binomio ONG-Estado recientemente se ha dado una serie de circunstancias que han propiciado la aproximación en relación con la seguridad. Se abrió un interesante debate a raíz del secuestro de tres miembros -no cooperantes- de la ONG Barcelona Acció Solidaria en Mauritania en 2009; se reanudó con los secuestros de las cooperantes de Médicos Sin Fronteras en Kenia y de otros dos cooperantes de distintas ONG españolas en los campos del Frente Polisario en Tinduf. Junto al Estado, las ONG se están preocupando por ofrecer una solución a estos incidentes y por encontrar una solución a medio plazo. En este contexto, se ha pedido abiertamente la cooperación con el Estado en temas de seguridad.

El modelo que siguen las ONG, en países donde la cultura de seguridad está más avanzada e impregnada en la sociedad, como Estados Unidos o Reino Unido<sup>13</sup>, está basado en la misma gestión de la seguridad.

Las conclusiones de varios expertos en seguridad para ONG<sup>14</sup>, vienen a señalar que la raíz es un problema de gestión de la seguridad, ya que el factor inseguridad no se puede eliminar de ningún escenario. Sin formación alguna en este ámbito, los máximos responsables sobre el terreno toman decisiones que ponen en riesgo al equipo completo; o no optan por las precauciones debidas. Y es que la seguridad no puede dejarse en manos de la improvisación ni de la confianza en evidencias anecdóticas o impresiones. La seguridad se caracteriza por cuatro adverbios temporales: antes, durante, después y siempre.

Esta gestión de la seguridad, que ya se viene haciendo en ONG americanas que actúan en el exterior, se aborda con un plan propio de seguridad, y sólo como reserva, en la medida en que una situación no se pueda gestionar por la propia organización capacitada para ello, se acude a las opciones estatales o a organizaciones internacionales. Luego, se deduce la asunción de la responsabilidad en seguridad en primer lugar, y sólo en caso de que esta no resultase, se solicita la cooperación, la ayuda o incluso la intervención del Estado.

Apoyándonos en esta filosofía responsable, se plantean una serie de reflexiones de lo que debería suponer un plan de gestión de la seguridad para una ONG:

- 1 La gestión de la seguridad se tratará de manera distinta, según se trate de organizaciones dedicadas a la cooperación, a las emergencias humanitarias o a la acción social. En cualquier caso, para todas ellas debería ser un factor presente, encargándose una persona capacitada de la gestión de la seguridad.
- 2 Se precisa una cultura de seguridad dentro de la ONG. La primera medida para su consecución sería el fomento de esta formación dirigida a voluntarios y profesionales que se encontrasen trabajando en un proyecto en el exterior. Esta formación debería ser obligatoria, para quien viaja y para quien permanece en la sede de la organización gestionando a distancia el proyecto o dedicándose a acción social dentro del país. En España es escasa o nula la existencia de encargados de gestionar la seguridad<sup>15</sup>. Quienes se encargan de la seguridad son

---

<sup>13</sup> En este país, plataformas humanitarias difunden el imperativo del “security management” creando guías de buenas prácticas, con pautas sobre gestión del personal cooperante, formando redes donde se intercambia información, etc. un ejemplo de ello es The Humanitarian Practice Network: [www.odihpn.org](http://www.odihpn.org) y Humanitarian Policy Group:

[www.odi.org.uk/hpg](http://www.odi.org.uk/hpg)

<sup>14</sup> Bob MacPherson, director de CARE International Safety and Security Unit; entrevista en:

<http://ngosecurity.blogspot.com/2011/10/interview-robert-macpherson-on.html>

John Schafer, gestor de seguridad para ONG (Hegland,2008); Charles Roger, director de seguridad corporativa de World Vision International (una de las grandes ONG americanas):

<http://www.worldvision.org/worldvision/pr.nsf/stable/NGOsecurity>

<sup>15</sup> TORTOSA GARRIGÓS, Amparo. Cultura de la Seguridad. Ed.Foreign Policy en español. 2010. <http://www.fp-es.org/cultura-de-la-seguridad> : “En el ámbito de la Unión Europea, la ONU, otras organizaciones internacionales y países donde la cultura de la seguridad está más fomentada, es ya obligatorio que cualquier misión civil, de cualquier tipo, bien destinada a la ayuda humanitaria y de emergencia, al desarrollo o a la

los propios cooperantes y voluntarios, al mando del jefe de equipo. Normalmente, reciben una formación básica en seguridad física y protocolos débiles de actuación en situaciones de riesgo. Se carece, sin embargo, de una gestión global, que abarque las valoraciones sobre los riesgos en unos escenarios siempre cambiantes (what if), monitorizaciones, orientaciones sobre los asuntos de la aceptación por el entorno local, protección y estrategias de disuasión, riesgos aceptables y no aceptables, el intercambio de información con actores humanitarios y no humanitarios, entre otros.

- 3 En general, la sensibilización debería ser global y dirigida a toda la organización. Si se pretende que una práctica forme parte de la cultura de una organización, hay que introducirla al conjunto de sus miembros, para que la concienciación sea general.

## REFLEXIONES FINALES

Está confirmado que una de las consolidadas formas de organización de los ciudadanos son las ONG que, con sus virtudes y defectos, se han convertido en el agente social participativo por excelencia.

La seguridad no ha sido un eje transversal para estas organizaciones hasta que su estatus, hasta entonces local, se ve obligado a cambiar convirtiéndose en un actor transnacional. La convulsión de este mundo interrelacionado propicia que las ONG empiecen a caracterizarse por la ubicuidad, la globalidad, la magnitud del alcance de sus acciones sobre núcleos amplios -pero también específicos- de población, asuntos y escenarios y, por tanto, sus relaciones de poder y capacidad de presión más intensas e impactantes. Estas situaciones han servido para darse cuenta de que son sujetos demandantes de seguridad como nunca hasta ahora. Pero también sujetos activos. La tendencia determina que el Estado ya no es el único garante de la seguridad y necesita que los propios ciudadanos asuman responsabilidades a la hora de resolver los problemas de seguridad que sobrevienen a sus comunidades. Dada la heterarquía mencionada con anterioridad, la Estrategia Española de Seguridad ha sido el primer documento oficial que ha expresado esta necesidad de socios garantes.

Este artículo ha puesto de manifiesto la idoneidad de estos agentes sociales para la colaboración, teniendo en cuenta el bajo nivel en cultura y concienciación en seguridad que se pone de relieve.

Sería oportuno que el Estado estableciera una asociación con distintas ONG concretas que, debido a la labor que realizan, detectan “en fase de alerta temprana” riesgos y amenazas a la seguridad. Algunos ejemplos pueden ser el caso de las ONG dedicada a temas medioambientales que detectasen graves perjuicios con final catastrófico; proyectos de ayuda a colectivos de víctimas de crimen organizado; o proyectos de acción social donde se

---

implementación de proyectos y de asistencia logística, debe ir acompañada de sus correspondientes planes de seguridad y responsable en esta área”.

detecte el deterioro de un colectivo en riesgo alto de exclusión que pudiera tener como resultado un estado de alarma social. De facto, el peso social de esta crisis económica en España lo están soportando y mitigando digna y satisfactoriamente la acción social de ONG. De no ser por ellas, habrían sucedido conatos de asaltos con resultados aún peores.

Por tanto, habría que emplazar a las ONG a colaborar en el enfoque integral de la seguridad.

Los primeros pasos irían dirigidos a que esta relación de responsabilidad entre Estado y organizaciones sociales se consolide y sea política de Estado, y ello se haga mediante el diálogo, el acercamiento de posiciones hacia unos intereses comunes, la coordinación y la cooperación.

En segundo lugar, sería necesaria la difusión de una nueva cultura social de seguridad como elemento transversal a las políticas del Estado y en su relación con la sociedad en general. No se desea que el Estado esté continuamente vigilante y sea interventor en todos los aspectos. Luego, apremia el protagonismo de los ciudadanos voluntarios del Tercer Sector, que son la médula de la fuerza de protección civil, un agente social participativo en la seguridad sostenible y sujeto firmemente comprometido con los valores democráticos. Esta cultura<sup>16</sup> sugiere:

- que la ingente información que poseen estos actores sociales no quede en un análisis superficial,
- que, dentro de la organización, no se deseche y se transforme y gestione el conocimiento,
- que se promueva firmemente la sensibilización sobre la seguridad hasta conseguir una cultura de seguridad como parte integrante de la cultura organizacional.

Y, en tercer lugar, aprovechando la iniciativa de implantación efectiva de la Estrategia Española de Seguridad, realizada por un grupo de expertos<sup>17</sup>, impulsar la creación del mencionado Foro Social para compartir análisis de seguridad. Una magnífica propuesta de participación política y social. Un matiz adicional es la objeción al carácter consultivo de este Foro, ya que de ser así se vería limitada la participación y compromiso activo de los agentes sociales.

Aquellas ONG que estimen que trabajando en su campo, y bajo los principios que les son propios, puedan proporcionar valor añadido a la seguridad de todos, interior, exterior y

---

<sup>16</sup> Esta cultura no esconde la maniobra de la política rusa de convertir en espías a sus ONG. Ver: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/05/actualidad/1341510064\\_723166.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/05/actualidad/1341510064_723166.html)

<sup>17</sup> ARTEAGA, Félix. Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Grupo de Trabajo Real Instituto Elcano.2011. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt19-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt19-2011)

global y maximicen así no sólo el impacto de sus proyectos sino el impacto de la filosofía del bienestar, dignidad y libertad de todos, tienen cabida en este cambio de paradigma.

En la medida en que Estado y ONG aprovechen positivamente este partenariado y superen asperezas, la coalición será cada vez más ejemplar y útil en beneficio de toda la sociedad.

i

*Carmen Cobano\**

Licenciada en Derecho  
Máster Analista en Inteligencia

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.