

Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria

Philippe Ryfman*

Philippe Ryfman es profesor e investigador asociado en el Departamento de Ciencias Políticas y en el Centro de Investigaciones Políticas de la Sorbona (CRPS, por la sigla en francés), Universidad París I, Panthéon-Sorbonne. Es, asimismo, abogado y consultor. Se ha especializado en las ONG y las cuestiones humanitarias.

Resumen

Si bien el paisaje humanitario cambia con regularidad, un factor constante entre los actores que prestan ayuda humanitaria, y sobre todo entre las organizaciones no gubernamentales (ONG), es el significado del concepto de actividades privadas, “sin fines de lucro”. Tras examinar el origen histórico de esas organizaciones, definir las y destacar su notoriedad, el autor analiza las principales cuestiones que plantean. Señala que, a pesar de que cada una tiene características particulares, sus modos de funcionamiento tienen mucho en común. Por último, el autor examina el papel que las ONG cumplen en la escena internacional, así como su posición con respecto a los planes de la ONU de reorganización del sistema de ayuda internacional. Frente a un entorno transnacional y a una mayor exigencia de rendición de cuentas tanto de los beneficiarios como de los proveedores de fondos, las ONG encaran tiempos de incertidumbre y decisiones difíciles, donde no pueden ser sino más humanitarias.

.....

* Este artículo ha sido escrito a título personal: cabinet.ryfman@free.fr

Una de las características, en general poco conocida, de la acción humanitaria es su fluidez y su carácter constantemente evolutivo. Desde la Segunda Guerra Mundial, se han producido cada diez años, en promedio, mutaciones profundas tanto en el entorno como en la forma en que se presta la ayuda humanitaria. Así pues, la ayuda humanitaria de los primeros años del siglo XXI presenta diferencias considerables con respecto a la que se prestó durante la década anterior. Ésta fue, a su vez, radicalmente diferente de la acción humanitaria de los años 1980. Cuando se aborda este tema, por lo general se hace referencia a los contextos políticos, económicos o sociales de la ayuda, a la modificación de la situación geopolítica, a formas atípicas de conflictos, al agravamiento de las consecuencias humanas y materiales de las catástrofes naturales en los países del sur... O incluso al alcance de las normas antiguas o nuevas del derecho internacional humanitario (DIH).

Si bien esas mutaciones conciernen a diversos actores, una visión retrospectiva y transversal del paisaje humanitario desde mediados del siglo XX pone en evidencia un elemento original: la importancia de su dimensión privada. En otras palabras, se trata de una asistencia humanitaria prestada por actores que no son estatales ni interestatales. Por lo general, este factor tampoco se tiene debidamente en cuenta en enfoques que son demasiado reducidos, demasiado sesgados ideológicamente, o que no llegan a pensar lo internacional más allá del Estado o de las organizaciones creadas por los Estados¹. Esta presencia privada se manifiesta en estructuras sin fines de lucro ni comerciales. Así se trate, naturalmente, de los diversos componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del CICR a las Sociedades Nacionales, pasando por la Federación Internacional (FICR). Pero también (si no más, para la opinión pública, dada la mayor mediatización) a través de las asociaciones humanitarias: es decir, lo que se conoce como organizaciones no gubernamentales (ONG). La importancia de este actor no sólo no disminuye en el campo humanitario, contrariamente a lo que una visión pseudodeterminista dejaría pensar, sino que, por el contrario, parece aumentar. En todo caso, las predicciones que con regularidad anuncian la desaparición de las ONG humanitarias por lo general resultan desmentidas de forma implacable por las realidades operacionales en el terreno. El ensayista estadounidense Rieff sostuvo a comienzos del siglo XXI, en un libro que suscitó, cuando fue publicado, cierta emoción y muchos debates en los medios humanitarios², que la acción humanitaria independiente y no gubernamental llegaría a su fin y que en adelante la ayuda se concentraría en dos únicos actores: los Estados y los organismos intergubernamentales. El autor concedió, a lo sumo, un espacio residual al CICR. Del *tsunami* de diciembre de 2004 en Asia al terremoto en Pakistán en octubre de 2005, o de Darfur a Haití en 2006, la actualidad ha desmentido con fuerza esa oscura profecía. No sólo ningún actor ha reemplazado a otros, sino que las organizaciones humanitarias no gubernamentales están más presentes y activas que nunca, como parte del conjunto complejo de interacciones que pueden

1 Erróneamente calificadas de “internacionales”, cuando sería más apropiado llamarlas “interestatales” o “intergubernamentales”.

2 David Rieff, *A Bed for the Night, Humanitarian in Crises*, Nueva York, Simon & Schuster, 2002. V., por ejemplo, la severa crítica que le hace Andras Vallin, “Reflections on humanitarianism. David Rieff’s *A Bed for the Night*”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 851, septiembre de 2003.

dar lugar a una intervención humanitaria³, y también como actores operacionales dotados de autonomía de decisión y análisis, o que al menos intentan preservarla.

En este artículo, pasaremos revista a algunas de las principales cuestiones que plantea (y se plantea) el actor humanitario ONG, ya bien iniciado el tercer milenio. Antes de ello, procederemos a recordar brevemente la genealogía histórica de estos organismos bastante singulares, precisar el vacío jurídico relativo que los rodea y subrayar su índice relativamente alto de notoriedad. Observaremos que, si bien existen especificidades propias de cada organización, los métodos operacionales son bastante similares, y los interrogantes más bien comunes y compartidos, así procedan de los países del norte, de las naciones emergentes, o progresivamente del sur. Luego, nos detendremos a analizar el papel de las ONG en la escena internacional. Por último, analizaremos su posicionamiento frente a los proyectos de reorganización del dispositivo humanitario impulsados por las Naciones Unidas.

Genealogía, marco jurídico y notoriedad

Una historicidad siempre específica

Si la historia moderna de la acción humanitaria se enriquece desde mediados del siglo XIX con la fundación de la Cruz Roja por Henry Dunant, el medio de las asociaciones no gubernamentales tiene una historicidad propia. Lo que llamamos “comunidades de ONG”⁴ se inserta, en efecto, en el norte como en el sur, en una historia particular. Su rama humanitaria no es la excepción. Muy por el contrario. Los posicionamientos, las dimensiones, el lugar en la sociedad, las relaciones con la política y el Estado... dependen de las condiciones históricas del nacimiento, y luego del paso de la acción humanitaria privada en un país determinado a la escena internacional⁵. No es difícil demostrarlo. Pensemos tan sólo en la creación, en los últimos veinticinco años, al ritmo de las ampliaciones sucesivas de la Unión Europea, de asociaciones humanitarias que actúan a nivel internacional en países donde no existía previamente ninguna tradición endógena de esa naturaleza, salvo la presencia de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja. De España a Polonia, pasando por Finlandia. O en la aparición de importantes ONG en los países emergentes, como Brasil o India. O en ONG humanitarias, llamadas islámicas en el mundo árabe musulmán y en los países occidentales donde existen importantes comunidades musulmanas, como Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos⁶.

3 J. Holzgrefe y Robert Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*; en particular Thomas M. Franck “Interpretation and change in the law of humanitarian Intervention”, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2003.

4 Para dar cuenta, sobre todo, de que ese medio se ha estructurado y ha adquirido una forma de identidad colectiva. V. para más detalles nuestra obra Philippe Ryfman, *Les ONG*, París, La Découverte, Repères, 2004.

5 Op. cit., nota 5.

6 Abdel-Rahman Ghandour, *Jihad humanitaire. Enquête sur les ONG islamiques*, París, Flammarion, 2002. Jonathan Benthall, “L’humanitarisme islamique”, *Cultures et Conflits* N.º 60, París 2005, L’Harmattan.

Sin remontarnos a la Antigüedad o al siglo XVI, la efervescencia del Iluminismo en el siglo XVIII populariza en Europa y en América del Norte la referencia a la noción de “Humanidad”, proclamada por los enciclopedistas. También ve a filósofos, como Voltaire, erigirse en portavoces fervorosos de aquellos que se indignan ante la incompetencia de las antiguas monarquías ante las catástrofes naturales (y, particularmente, el terremoto de Lisboa, en 1755). En Gran Bretaña, la lucha por la prohibición de la trata, y luego la abolición de la esclavitud casi al inicio del siglo siguiente, se apoya en redes y estructuras cuasi no gubernamentales. Mientras que, en el caso de otras potencias que practicaban la “institución particular” en su dominio colonial, comenzando por Francia, se limita a un círculo político e intelectual estrecho. Su abolición es, en lo esencial, un asunto del Estado y de lo político, y las asociaciones antiesclavistas nunca ejercerían una influencia comparable a las de ultramar. Análogamente, si la guerra de Crimea ve surgir una figura como Florence Nightingale, su influencia perdura, sobre todo, en el ámbito geocultural anglosajón. A partir de fines del siglo XIX, la construcción progresiva de la red de Caritas, al mismo tiempo que la proyección internacional de movimientos caritativos surgidos de los credos protestantes, como los Cuáqueros, marca la llegada duradera de lo religioso en el ámbito humanitario. En el siglo posterior, con el transcurso de los años, surgen muchos otros, como *Catholic Relief Services* (CRS) en Estados Unidos⁷ en los años 1940 o *Concern*, veinte años después, en Irlanda. El período posterior a la Primera Guerra Mundial ve surgir iniciativas que tendrían amplias repercusiones futuras, como la de 1919, que dio origen, en el Reino Unido (contra el mantenimiento del bloqueo aliado en contra de Alemania, después del armisticio), a *Save The Children*. Mientras que el segundo conflicto mundial da lugar, en las democracias anglosajonas en guerra, al nacimiento de ONG destinadas a ayudar a la población civil de los países ocupados o recientemente liberados. Por ejemplo, en Gran Bretaña, *Oxfam*⁸ y, en Estados Unidos, CARE. Por último, antes y después de 1945, la propaganda colonial, que mostraba las figuras emblemáticas del médico que luchaba contra las grandes epidemias y del misionero que actuaba en los ámbitos sanitario y educativo, contribuye paradójicamente en países como Francia, Bélgica u Holanda, a la sensibilización sobre las problemáticas de lo que aún no se llamaba el sur.

Así se prepara el terreno para que el tema de la ayuda al desarrollo estructure, a partir de los años 1950/1960, la irrupción de un rico movimiento de ONG, cuyos fundadores, o algunos de ellos, habían participado en las luchas por la descolonización. Así nacen, en Francia, el Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD, por la sigla en francés) o Hermanos de los Hombres (FDH, por la sigla en francés), en Holanda, Novib, en Alemania, *German Agro Action*, en Suecia, *Diakonia*... Mientras que Oxfam realiza, en esa época, un cambio espectacular de su eje central de actividades, pasando de la asistencia humanitaria a la ayuda al desarrollo.

Pero durante los años 1970-1980, se producen dos nuevos acontecimientos que se traducen en la creación de asociaciones en Occidente por individuos marcados por las ideas del período llamado del “sesenta y ocho”. Van a apoyar su

7 Eileen Egan, *Catholic Relief Services, the Beginning Years*, Nueva York, CRS, 1998.

8 Maggie Black, *A cause for our times, Oxfam the First 50 years*, Londres, Oxford University Press, 1992.

desarrollo, en parte, sobre las mismas bases surgidas sobre todo del *baby boom* y aprovechando en gran medida el crecimiento económico. Progresivamente (en ese período de Guerra Fría, donde los demás actores tienen menos latitud), ocupan los terrenos de las nuevas crisis generadas por conflictos armados (sobre todo no internacionales) que azotan a algunos países recientemente independizados, de África, del Cercano y el Medio Oriente, o de Asia. Paralelamente, algunas terribles catástrofes naturales, sobre todo en el sur, suscitan, en la opinión pública, una emoción y una atención que nunca se les había prestado hasta entonces. Al mismo tiempo, esas nuevas ONG ocupan en forma duradera el espacio público y mediático, sobre todo el de la televisión, que se ha convertido en un medio planetario. Más o menos en ruptura con sus antecesoras, algunas ONG se identifican un tiempo mediante el recurso al término genérico de “sin fronteras”. Este neologismo, formado a partir de la sigla de Médicos Sin Fronteras (MSF) nacida en Francia en 1971, tiene mucho éxito, durante algunos años. Pero hoy prácticamente se lo ha abandonado. Otras organizaciones adaptan o repiten en todo caso ese modelo original, como Médicos del Mundo (MDM), o *Handicap International* (HI). Durante las dos décadas siguientes, una tercera generación de ONG se aboca a la defensa de nuevas categorías de poblaciones objetivo, haciendo hincapié en el par profesionalismo/profesionalización, como Acción contra el Hambre, en Francia, Merlin, en Gran Bretaña, GOAL, en Irlanda.

Por su lado, Oxfam, CARE y algunas otras (siguiendo sus programas en el ámbito del desarrollo) se reposicionan significativamente en el ámbito humanitario. En todo caso, son cada vez más numerosas las organizaciones del norte como las del sur que progresivamente se autoatribuyen, de manera emblemática, el calificativo de “humanitarias”. Aunque, en algunos casos, su sector de actividad esté muy alejado de lo humanitario.

Un objeto jurídico mal delimitado en cuanto a su naturaleza...

La Carta de las Naciones Unidas, en sus disposiciones sobre el Consejo Económico y Social, menciona por primera vez, en el artículo 71, el término ONG, según el cual:

“El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.”

Esta disposición de ningún modo hace de las ONG organizaciones vinculadas al derecho internacional. Son entidades jurídicas de naturaleza privada surgidas y regidas, en lo esencial, por los derechos nacionales de los países donde están implantadas. Son pocas las legislaciones nacionales que les confieren, incluso hoy, un reconocimiento específico, dentro del vasto conjunto de las asociacio-

nes⁹. Por otra parte, el derecho internacional no ha avanzado mucho desde 1945 en el sentido de determinar cuáles serían exactamente las entidades reconocidas como tales. Es cierto que, en la resolución 1996/31 del 25 de julio de 1996, el Consejo Económico y Social precisó que una ONG sería:

“una organización que no ha sido constituida por una entidad pública o por medio de un acuerdo intergubernamental, aunque acepte miembros designados por las autoridades públicas, a condición de que éstos no atenten contra su libertad de expresión. Sus medios financieros deben provenir esencialmente de los aportes de sus afiliados. Toda contribución financiera recibida directa o indirectamente de un gobierno debe ser declarada a la ONU.”

Pero esta visión es esencialmente institucional. Nada dice, por ejemplo, acerca del fenómeno de transnacionalización que afecta significativamente (como veremos) al medio humanitario, y se limita a una serie de votos piadosos sobre los recursos. Ninguna ONG contemporánea grande se financia con los aportes de sus afiliados; incluso las ONG que se financian sobre todo con fondos privados los recaudan a través de colectas públicas o de donaciones por parte de fundaciones o empresas.

Una organización internacional regional, el Consejo de Europa, se ha abocado a elaborar una Convención Europea sobre el Reconocimiento de la Personalidad Jurídica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales, llamada “Convención 124”, adoptada el 27 de abril de 1986. En el artículo 1, designa como “ONG” a las:

“asociaciones, fundaciones u otras instituciones privadas que reúnan las condiciones siguientes: tener un fin no lucrativo de utilidad internacional; haber sido creadas por un acto del derecho interno de una Parte; ejercer una actividad efectiva en, por lo menos, dos Estados; tener una sede estatutaria en el territorio de una Parte y la sede real en el territorio de esa Parte o de otra Parte.”

Sin embargo, el escaso número de ratificaciones de este texto ya antiguo demuestra las dificultades de su aplicación: su existencia sigue siendo relativamente poco conocida, no ha entrado en vigor veinte años después de su firma y, de todas maneras, su alcance no sería sino regional. La Unión Europea, por su parte, no ha logrado (a pesar de años de esfuerzos) siquiera proponer a sus Estados miembros la adopción de una Directiva que defina el estatuto de “asociación europea”. En 2005, la Comisión Europea decidió renunciar a hacerlo, al menos en el futuro cercano.

Intentar definir mejor lo que abarca el término “ONG” no es, por lo tanto, una tarea fácil. Las definiciones son numerosas, pero no dan cuenta de la extrema fluidez y de la gran variedad del medio no gubernamental. Entre otros enfoques, un autor como Stoddard ha propuesto distinguir, para las organizaciones que actúan, entre otros, en el ámbito humanitario, entre ONG religiosas, ONG “dunantistas”

9 Michel Doucin (dir.), *Guide de la liberté associative dans le monde, Les législations des sociétés civiles, de 138 pays*, París, La documentation Française, 2000.

y ONG “wilsonianas”¹⁰. Sin embargo, esa tesis tampoco es muy convincente. Las ONG, cualquiera sea su tradición de origen, tienden a adoptar en el terreno conductas similares y a compartir opciones y enfoques. Las prácticas operacionales por lo que respecta a la ayuda alimentaria, por ejemplo, no difieren entre CARE, *World Vision*, Oxfam, Acción contra el Hambre o Socorro Islámico.

A partir de los cuatro ámbitos de acción principales de las ONG en el mundo de hoy (desarrollo, derechos humanos, medio ambiente y, por supuesto, ayuda humanitaria), hemos propuesto (con diversos aportes disciplinarios) una metodología para determinar un conjunto de características mínimas comunes. Las cinco principales son:

- ♦ la noción de asociación en su dimensión de agrupamiento de individuos libres y de los que se considera que gozan de derechos en organizaciones que pueden llamarse “ONG” para lograr la realización de un objetivo común en beneficio de terceros, y no de los miembros solamente;
- ♦ la forma jurídica particular que simboliza, según cada derecho nacional;
- ♦ la relación con los poderes públicos y privados, tanto a nivel nacional (con el Estado y sus instituciones, particularmente) como internacional;
- ♦ la referencia a valores que conlleven un compromiso libremente aceptado, además de la libertad de inscribir la acción asociativa en una dimensión ciudadana y articulada, en grados diversos, con las “sociedades civiles”¹¹, de las que son uno de los segmentos esenciales;
- ♦ el carácter transnacional de la acción efectuada, cualesquiera sean sus modalidades¹².

Opiniones públicas favorables

La familiaridad que muchos de nosotros sentimos hoy en día con el término “ONG” es corroborada por diversas encuestas de opinión realizadas tanto entre ciudadanos de países desarrollados, emergentes o en vías de desarrollo, como entre poblaciones en situación de precariedad o víctimas de conflictos o de catástrofes naturales. En estos últimos años, el empleo de la expresión “ONG” se ha vuelto casi sistemático. No sólo la palabra es conocida, sino que también está acompañada de un índice de confianza en aumento.

A fines de 2002, se realizó un sondeo (por iniciativa del Foro Económico Mundial de Davos) entre 36.000 personas en 47 países en seis continentes (en Europa, de Austria a Gran Bretaña, pasando por Alemania, Suiza, Polonia y Rusia, y fuera del Viejo Continente, de Turquía a Israel, Estados Unidos, Canadá, Japón, Camerún y Sudáfrica). A la pregunta “¿Qué confianza tiene en que las instituciones actúen en

10 Abby Stoddard, “Humanitarian NGOs: Challenges and trends”, en Joanna Macrae y Adele Harmer (dir.), *HPG Report n° 14*, Londres, Overseas Development Institute, 2003.

11 A pesar de las reservas que suscita el empleo de este término, conceptualmente vago. V., por ejemplo, Sunil Khilnani, “La société civile: une résurgence”, París, *Critique Internationale* N.º 10, 2001.

12 Para un análisis más detallado, v. nuestra obra, *Les ONG*, op.cit.

interés de la sociedad?”, las respuestas colocan en primer lugar (suma de “muchas” y “medias”, con respuestas múltiples) a las fuerzas armadas, inmediatamente seguidas por las ONG. En último lugar se ubicaron los Parlamentos¹³.

Una encuesta más reciente, realizada entre octubre de 2005 y enero de 2006 para uno de los canales de la BBC, confirmó esos datos. Basada en una muestra de 37.572 personas (no sólo en Gran Bretaña, sino también en otros 32 países), se refirió a los actores de la escena internacional cuya influencia sería la más positiva sobre la situación económica del mundo. Las ONG ocupan, cómodas, el primer lugar, con más del 60%. Más de ocho de cada diez franceses considerarían que cumplen un papel positivo en la economía del mundo; y los porcentajes son del 70% en el Reino Unido y del 64% en Estados Unidos. Un último ejemplo: una encuesta realizada en Francia en diciembre de 2005¹⁴ para medir el estado de la opinión un año después del *tsunami* del 26 de diciembre en Asia mostró que las ONG ocupaban el primer lugar (con el 43%) entre los actores en los que el público tiene mayor confianza para que actúen de manera útil en situaciones de catástrofe. Las instituciones internacionales se ubican bastante por detrás, con un 18,6%, mientras que los Gobiernos y las empresas ocupan los últimos puestos (con el 5,61% y el 3,81% respectivamente)...

A pesar de esa significativa notoriedad, las organizaciones no gubernamentales en el ámbito humanitario se hallan ante numerosos retos con respecto a su capacidad, su funcionamiento e incluso su identidad.

Un actor cuestionado

Una de las principales razones es que las ONG (al menos las grandes y las medianas) se han convertido en entidades complejas, lejos de la imagen ingenua de la pequeña organización formada por algunos amigos y dedicada a realizar microproyectos, sin verdaderas competencias y sin efectuar ningún tipo de seguimiento. Al igual que otras estructuras confrontadas a ese tipo de situación, las ONG atraviesan crisis cíclicas que modifican regularmente su identidad. Si algunos, adoptando la cómoda postura del acusador impiadoso¹⁵, consideran que están en vías de agotamiento, incluso de desaparición, los observadores menos radicales introducen algunos matices¹⁶. Varios cuestionamientos esenciales están, legítimamente, a la orden del día, y son comunes a las organizaciones no gubernamentales, a pesar de sus diferencias reales. Si bien siempre hay que abstenerse de hablar de “las ONG” y decir más bien “algunas ONG”, la similitud de sus preocupaciones es muy evidente.

13 WEF, “Trust will be the Challenge of 2003”, Ginebra, comunicado de prensa, 11/08/02.

14 Por el Instituto LH2 para la *Fondation de France* y el semanario “La Vie”.

15 David Rieff, op.cit.

16 V., por ejemplo, recientemente Christian Troubé, *L'humanitaire en turbulences, Les ONG face aux défis de la solidarité internationale*, Paris, Editions Autrement, 2006.

Fortalecer los medios financieros

En general, el acceso de las asociaciones humanitarias a la financiación privada y pública tiene lugar, hoy en día, en un universo hipercompetitivo. Con respecto a la situación macroeconómica general como al contexto jurídico y fiscal, el nivel anual promedio de las donaciones privadas es relativamente estable en Europa y en Norteamérica, desde hace unos quince años. Si bien a mediano plazo, se inscribe más bien en una perspectiva de progresión, ésta es más lenta que en los años 1980 o 1990¹⁷. Salvo, por supuesto, en circunstancias excepcionales, como el *tsunami* de 2004. Pero esas situaciones son, finalmente, atípicas y no influyen (a largo plazo) sino levemente en la tendencia general. El impulso del *tsunami* no parece haber contribuido sino marginalmente a ampliar la base de donantes. Más allá de intentar compensar las causas típicas de pérdida de donantes (por ejemplo, cambio de dirección, desinterés por las causas humanitarias, pérdida del empleo o disminución de los recursos, fallecimientos...), muchas ONG (en particular, las medianas) tienen dificultades para obtener y fidelizar nuevos donantes, si bien los años 2005 (sin incluir las contribuciones por el *tsunami*) y 2006 fueron bastante prósperos, por lo que respecta a la recaudación de fondos privados, para algunas ONG.

En cuanto a los recursos públicos, la cuestión es objeto de inagotables controversias en definitiva bastante estériles, sobre todo porque la situación difiere según el país de origen de las principales ONG humanitarias. En Francia, por ejemplo, su financiación no depende mayoritariamente del Estado. Una encuesta estadística (que se realiza con regularidad desde 1991) muestra, en porcentaje del total de sus recursos públicos para 2003, una cuota de origen estatal de sólo el 21% por lo que respecta a la financiación directa, del 7% a título de prestaciones de servicios, y del 4% para las contribuciones de las administraciones territoriales. En cambio, el impacto de los fondos públicos de origen internacional no deja de aumentar, ya que han pasado, de 1991 a 2003, del 56% al 68% del total. La relación del conjunto público/privado se ubicaba entonces en 36/63¹⁸. Según cifras más antiguas (pero que han permanecido estables), en Holanda, la parte de fondos públicos predomina con respecto a los recursos privados (el 47% contra el 22%), al igual que en Dinamarca (el 65% contra el 10%), en Bélgica (el 53% contra el 48%), en Noruega (el 46% contra el 25%)¹⁹. Si bien, debido a la ausencia de estadísticas globales, el cálculo es menos seguro, la situación parece ser igual en Estados Unidos, incluso más acentuada. En 2000, el 30% de la ayuda pública al desarrollo norteamericana transitaba, según Lancaster, por las ONG

17 Por supuesto, se trata de una tendencia general que de ningún modo excluye las excepciones. Así, Médicos sin Fronteras de Francia tiene, desde 2003, un alto índice de progresión anual; en 2004, sus recursos aumentaron un 21% con respecto al año anterior, y en 2005, un 26%.

18 Commission Coopération Développement (CCD), *Argent et organisations de solidarité internationale*, 2002/2003, París, CCD, 2005. Estos datos engloban (sin distinción) fondos de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria.

19 Adèle Woods, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. État des lieux*, París, OCDE, coll. "Études du Centre de Développement", 2000. Estos datos engloban (sin distinción) fondos de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria.

de desarrollo y humanitarias²⁰. Por supuesto, la situación difiere según cada ONG. Por ejemplo, Médicos sin Fronteras de Francia tiene, en 2005, un índice del 94% de fondos privados, mientras que los recursos de CARE-USA provienen en un 70% de la financiación pública (mayoritariamente del Gobierno de Estados Unidos).

En ese contexto, la búsqueda delicada de la estabilización de sus recursos constituye para las ONG humanitarias, probablemente, una de las llaves del futuro y del mantenimiento de un grado aceptable de independencia, a través de una diversificación y de una plurianualidad de sus financiaciones. Se han hecho esfuerzos en ese sentido. Por ejemplo, para los fondos privados, varias ONG de Europa continental han adoptado, desde 2004, técnicas innovadoras de recaudación (del tipo “street marketing”) que se utilizan en el Reino Unido desde hace varios años. Sobre la base de efectos de proximidad o generacionales, se trata de convencer a la gente que pasa por la calle de que se suscriba a un aporte por débito automático bancario. El recurso a las nuevas tecnologías para solicitar fondos (donaciones en línea, SMS, etc.) se afirma también entre los más jóvenes, que utilizan el ordenador y el teléfono móvil. Por último, las condiciones jurídicas y fiscales pueden producir efectos benéficos, tanto en volumen de donaciones como en aumento significativo de las contribuciones de las empresas. Los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos son bien conocidos desde ese punto de vista. Pero también sucede lo mismo en otros países. En Francia, por ejemplo, una reforma legislativa introducida en 2003 y concebida inicialmente para favorecer el mecenazgo cultural ha beneficiado en gran medida a las organizaciones humanitarias²¹.

Paralelamente (y sobre todo después del *tsunami* de 2004), se plantea recurrentemente la cuestión de la reasignación o no de los fondos excedentes recaudados para una causa a otras situaciones a las que se han destinado menos fondos. Análogamente, hoy en día se cuestionan las fronteras entre las nociones de urgencia, de post urgencia, de rehabilitación y de desarrollo. La idea de lo “humanitario sostenible” que muchos defienden es aún demasiado nueva para determinar si constituirá una respuesta bien fundada a esas preguntas²². Sin olvidar que el modelo económico de financiación privada de las ONG humanitarias, construido, en particular, sobre una suma de contribuciones de un nivel modesto pero procedente de un gran número de donantes individuales podría ser demolido próximamente por la llegada de una nueva categoría de grandes proveedores, pero privados. Se trata de las nuevas fundaciones filantrópicas, sobre el modelo de la Fundación Gates-Buffet de Estados Unidos. Por el momento, en el plano internacional, esas organizaciones concentran su financiación en temáticas de desarrollo. Pero nada impide pensar que, en el futuro, podrían ampliar su acción al campo humanitario. Y que el mundo de las fundaciones,

20 Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st century*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000. Estos datos engloban (sin distinción) fondos de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria.

21 *Law on Sponsorship, Associations and Foundations* (N.º 2003-709 del 1 de agosto de 2003), publicada en el Boletín oficial N.º 177 del 2 de agosto de 2003.

22 Jean-François Mattei, *L'urgence humanitaire, et après? Pour une action humanitaire durable*, París, Hachette, 2005. El autor es presidente de la Cruz Roja Francesa.

muy dominado hoy en día por los norteamericanos, probablemente también se extiende a otras estructuras, tal vez chinas, indias, rusas o malayas.

Por lo que respecta a la financiación pública internacional, el modelo del contribuyente casi único que condujo a la desaparición de ONG europeas como *Equilibre* o *Medicus Mundi* (en los años 1990) hoy es una excepción. Si la Unión Europea sigue siendo, con ECHO (v. más abajo) el principal proveedor, las ONG grandes y medianas se han vuelto expertas en el arte de solicitar directamente tanto fondos de los diversos organismos de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, como subsidios de diversos gobiernos extranjeros. Por ejemplo, el *Department for International Development* (DFID) británico, la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA), la Cooperación noruega, la *Australian Aid*, etc., son proveedores habituales de los programas de ONG europeas, norteamericanas, islámicas, etc.

Administrar mejor los recursos humanos

En cuanto a los recursos humanos de las organizaciones humanitarias privadas, la profesionalización, bajo sospecha durante largo tiempo, es ahora un hecho. Por cierto, hay quienes aún manifiestan el temor de que se cree un estrato de asalariados que “viven de” las ONG, a través de los subsidios obtenidos, y que podría tomar el poder, reemplazando a los militantes y los voluntarios²³. Ese temor se ha manifestado sobre todo en Francia y en Europa del sur; es totalmente residual en Europa del norte y en la región cultural anglosajona. Son más bien las cuestiones normativas las que hoy en día preocupan; mejora de las remuneraciones; gestión de las carreras profesionales; generalización del personal remunerado, tanto expatriado y nacional. La remuneración del personal es la regla hoy en día en las ONG británicas, de Europa del norte o norteamericanas. Si bien es objeto de discusiones entre algunas ONG de Europa continental o de países emergentes, se está imponiendo cada vez más.

Además, se manifiesta una clara diferencia entre el número de puestos por cubrir y el número potencial de trabajadores humanitarios calificados. La selección de personal, sobre todo para las funciones técnicas y especializadas, atraviesa hoy en día importantes dificultades, con respecto a las competencias requeridas, la experiencia y la cultura del compromiso solidario, que exigen las ONG. Pero el déficit en recursos humanos en el terreno, y en menor grado, en las sedes, vuelve particularmente difícil la gestión de las operaciones, cada vez más pesadas y complejas, aunque no haya problemas en cuanto a la financiación, mediante fondos propios o públicos. El número de expatriados presentes en Darfur, en el oeste de Sudán, durante 2006 (por ejemplo, un centenar de Médicos sin Fronteras, un poco menos de cincuenta de Acción contra el Hambre), con varios miles de empleados nacionales no debe crear ilusiones, desde ese punto de vista. Esas ONG han tenido dificultades permanentes para seleccionar personal experimentado y competente, sobre todo para funciones de gestión, administración y conducción de los equipos.

23 Rony Brauman y Sylvie Brunel, “Les ONG et l’Afrique”, *Questions internationales* N.º 5, París, 2004, La documentation Française.

Podría hallarse una respuesta en la construcción de las carreras que, cada vez más, habría que calificar de “profesionales”. Si bien algunos analistas del medio siguen considerando que “para los miembros de las ONG (...) el trabajo humanitario no es una etapa en un recorrido profesional. Marca un momento de compromiso voluntario”²⁴. En efecto, ¿cómo convencer (después de las primeras misiones) a los especialistas y a los generalistas (sobre todo si han formado una familia) de que mantengan su compromiso con la causa humanitaria, si no es ofreciéndoles una seguridad financiera en relación con el contexto del trabajo humanitario, sus riesgos y las responsabilidades asumidas, así como perspectivas de evolución salarial, ascenso en la escala de tareas y funciones o incluso formación profesional²⁵? A pesar de que se observan algunas mejoras (por ejemplo, en los puestos de coordinadores, jefes de misión, administradores), sigue siendo difícil para las ONG retener algunas competencias técnicas. Incluso sin llegar al nivel de los salarios de los sectores comercial y público, la atracción de remuneraciones más altas y de mejores condiciones de vida (en países donde por lo general prevalece una gran precariedad) juega en detrimento de lo humanitario no gubernamental, particularmente en Europa. Sobre todo porque otros actores humanitarios (los organismos de la ONU, el CICR, pero también algunas ONG transnacionales, comenzando por las de origen norteamericano), también buscan personal calificado. Es comprensible entonces que traten de encontrar ese personal a través de ofertas financieras más atractivas que las que pueden ofrecer algunas ONG, que con frecuencia se quejan de ello. Pero incluso si algunas prácticas a veces son cuestionables a nivel local, la competencia entre actores se ejerce plenamente en este aspecto también. Para las ONG, esta cuestión forma parte del contexto humanitario contemporáneo.

Considerar los problemas de gobernanza

La “gobernanza asociativa” se ha convertido en otro reto mayor: al igual que otros actores de la ayuda humanitaria, las ONG humanitarias ahora se ven interpeladas por su modo de funcionamiento, de gestión, el nivel de sus gastos estructurales, sus costos salariales, incluso en el caso de las ONG constituidas como asociaciones de ciudadanos, su eventual déficit democrático. No existe ninguna razón seria, aunque sea en el plano ético, que justifique que ello fuera de otro modo. ¿Acaso la principal preocupación de una ONG no debe ser optimizar la realización de su misión social, es decir su mandato? ¿De qué serviría que una asociación dispusiera de fondos, recursos humanos y medios materiales si es incapaz de realizar los programas pertinentes, respondiendo a necesidades reales y, llegado el caso, a lo largo del tiempo? La multiplicación de los controles y las auditorías de los proveedores públicos o privados, las interpelaciones de los medios de comunicación y los pedidos de explicaciones por parte del público demuestran que cada vez más se exige a las asociaciones humanitarias que rindan cuentas

24 Pascal Dauvin y Johanna Simeant, *Le Travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, París, Presses de Sciences Po, 2002.

25 Jean-Christophe Rufin, “Pour l’humanitaire. Dépasser le sentiment d’échec”, *Le Débat*, N.º 105, París, 1999.

sobre sus actividades. También debe tomarse en consideración la necesidad de que sus responsables cuenten con herramientas eficientes de conducción. Además, la gobernanza influye en las políticas de las ONG: una decisión equivocada puede conducir a una ausencia en el terreno, mientras que, si esa decisión se hubiera tomado de forma más razonable, la ONG habría podido responder a urgencias prioritarias. Análogamente, una gobernanza inadaptada a las realidades y las expectativas de los miembros, empleados, voluntarios, donantes y simpatizantes suele provocar “crisis de gobernanza” perjudiciales para las capacidades operacionales, incluso para la existencia misma de la estructura en cuestión. Oxfam, Acción contra el Hambre, Médicos del Mundo, entre otras ONG, han atravesado ese problema en diferentes grados.

Por ello, la aplicación de prácticas pertinentes y funcionales es un factor determinante. El modelo principal de gobernanza hoy en vigor entre las ONG se basa en las “partes interesadas”. La idea es integrar a los beneficiarios, al igual que a los miembros, asalariados y voluntarios. Pero también a los donantes privados, proveedores de fondos públicos, instituciones asociadas, proveedores, etc. En esa paciente elaboración, se impone cada vez más el respeto de un principio de coherencia, que depende de la mejora de los procedimientos internos, el recurso a la planificación estratégica, la aplicación de procesos de cartografía y de control de los riesgos y de la calidad, a fin de mejorar el contenido, los resultados y la credibilidad de los programas, así como desarrollar una cultura de la calidad interna propia, en todos los niveles de las ONG²⁶. Por ejemplo, Acción contra el Hambre cuenta, desde 2005, con un “sistema de gestión por la calidad”²⁷. Otro aspecto innovador es considerar a los administradores no como supervisores finales de la asociación y de la estructura permanente, sino como garantes de, sobre todo, los intereses de las partes, comenzando por los beneficiarios de la acción humanitaria de las ONG, con la finalidad primordial de ejercer funciones de control y seguimiento de la misión social.

Además, sigue pendiente la cuestión de si, para certificar su gobernanza, las ONG deberían ser alentadas a seguir procesos de registro, certificación, clasificación, conducidos por agencias externas o por pares, o establecidos por proveedores públicos, incluso por investigadores o por medios de comunicación. Se han manifestado muchas reservas en ese sentido, pues pretender clasificar, catalogar, certificar o registrar las ONG humanitarias no es, en efecto, una cuestión neutral. Se han expresado dos objeciones principales: el riesgo de que esa normatividad socave su capacidad de reaccionar y de dar respuestas innovadoras; el temor de favorecer aún más a las grandes estructuras con respecto a las de menor tamaño.

Pero debemos decir que estos procesos van ganando terreno. Deben examinarse con detenimiento varias iniciativas. Por ejemplo, en 2004, cinco organizaciones norteamericanas de padrinazgo de niños (*Children International*, *Christian Children's Fund*, *Plan USA*, *Save The Children* y *World Vision*) decidieron que dos agencias independientes, ambas miembros del grupo de audito-

26 Benoît Miribel, “Les ONG à l'épreuve de l'excellence”, París, Prospective Stratégique N.º 28, 2006.

27 Folleto “La Démarche Qualité”, París, ACF-F.

res llamado *Social Accountability International* (SAI), evaluarán sus programas, tanto en el terreno como en las respectivas sedes. Tras ese proceso, en julio de 2005 se les entregó una certificación llamada de “multipartes interesadas”. Si bien la certificación, que permite aplicar un sello específico en los materiales y los documentos de esas ONG, no es directamente “humanitaria”, habida cuenta del contenido de los programas evaluados, ese tipo de mecanismo podría erigirse rápidamente como nueva norma. Por el lado de la Comisión Europea, ECHO aplica cada vez más, desde 2006, una suerte de sistema de clasificación de las ONG que hayan firmado con ellos un convenio de asociación. A mediano plazo, entonces, el debate probablemente se concentrará, para las asociaciones humanitarias, en los criterios de evaluación y en la habilitación del organismo encargado de hacer la evaluación, y no tanto en la cuestión de los registros y la certificación.

La cuestión de una gobernanza adecuada y autónoma de un número creciente de ONG debería ser tomada en cuenta, transversalmente, por otros actores humanitarios. Les permitiría comprender mejor algunos mecanismos, por ejemplo cómo tomar la decisión de permanecer o de retirarse cuando la organización está ante condiciones de seguridad y de trabajo muy deterioradas.

Promover la legitimidad

La sobrevaloración de las ONG en el mundo contemporáneo ha producido el efecto contrario: su legitimidad es cada vez más cuestionada. Políticos, periodistas, investigadores las ponen en tela de juicio, sobre todo porque su existencia no resultaría de un acuerdo internacional, ni entraría en un marco jurídico determinado por el derecho internacional. Por otro lado, también se les objeta el hecho de que no tendrían ninguna legitimidad política, que sería una prerrogativa del poder político, proceda o no del sufragio universal. En realidad, el proceso de legitimación de una ONG deriva prácticamente siempre de una “autolegitimación” que cada asociación (y, primero, sus fundadores) se confiere a sí misma. Por otro lado, corre un riesgo permanente de desintegración, ya que los mandatos tienden a dilatarse y su identificación se vuelve imprecisa. Por lo demás, la recuperación de la fuerza de los Estados en la escena internacional que algunos han detectado²⁸ acentúa esa tendencia.

Por lo tanto, se debe revisar la cuestión de la legitimidad, ya que, precisamente, el lugar y el peso del actor ONG en el mundo humanitario contemporáneo no permiten eludirla. Se debe aceptar el debate y reconocer, como premisa, que el hecho de que una ONG no obtenga su legitimidad de un proceso político no significa que carezca de ella. Por lo tanto, debemos preguntarnos cómo, y siguiendo qué mecanismos, una ONG llega a ser legítima o ilegítima. Pueden utilizarse varias referencias para verificar cómo se produce el paso de la autolegitimación a la legitimación y luego a la legitimidad, antes de que ésta logre volverse perenne.

28 Samy Cohen, *La Résistance des États*, París, Seuil, 2003.

Más particularmente, para una ONG humanitaria que realiza actividades operacionales en el terreno, lo que va a asentar progresivamente su legitimidad son la calidad, la eficacia, la eficiencia de sus misiones, así como de los programas de ayuda a los beneficiarios. Las evaluaciones, las auditorías y los controles internos y externos, el grado de satisfacción de los destinatarios de la asistencia, los resultados concretos, la renovación de los programas son los principales criterios que deben tenerse en cuenta. Las capacidades, los logros operacionales y la experiencia adquirida a lo largo del tiempo sobre determinadas temáticas contribuirán a dar legitimidad a una ONG. Nadie puede cuestionar hoy en día que *International Rescue Committee* (IRC) tiene experiencia y conocimiento acerca de la problemática de los refugiados, como Médicos sin Fronteras, del acceso a los medicamentos básicos o la cirugía de guerra.

Un tercer elemento permitirá fortalecer y ampliar esa legitimidad esencialmente funcional: el grado de anclaje en la sociedad (así se la califique de “civil” o no). Si bien es difícil medirlo, no se lo debe ignorar. ¿Cómo calificar de “ilegítima” una ONG que cuenta con un número respetable de adherentes? O, en otros casos, con una fuerte red de militantes, simpatizantes y/o enlaces locales. O que cuenta con el apoyo de cientos de miles, incluso millones de donantes, con los recursos financieros que ello implica. Si bien la cuestión de la “donación” es compleja, habida cuenta de los diferentes grados de motivación y compromiso de los donantes individuales y de las diversas empresas, no puede negarse que un porcentaje no desdeñable de donantes apoya específicamente a determinada ONG y no a otra, y le da pruebas de su confianza mediante el envío de cierta cantidad de dinero, con frecuencia acompañada de mensajes de aliento o de apoyo.

Ese anclaje en las sociedades del norte y del sur puede ser transversal, puede corresponder a segmentos profesionales o sociales determinados, pero, en todo caso, es una prueba de la capacidad de una organización de movilizar a otras personas en favor de tal o cual causa (conflictos olvidados, lucha contra el SIDA, etc.).

Por último, si el derecho internacional no define con exactitud qué es una ONG, cada vez más textos, tratados y convenciones entre Estados reconocen *de iure* la existencia y la acción de las ONG. Y, por ende, las legitiman, quierase o no. No puede discutirse que hoy en día algunos de esos instrumentos internacionales contienen específicamente artículos que van de la simple mención del papel reconocido a las ONG a desarrollos a veces muy precisos acerca del lugar que les es conferido en la aplicación de tal o cual disposición que deriva de un acuerdo internacional, como la Convención de Ottawa del 18 de septiembre de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal²⁹ u otros textos de derecho internacional, de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales³⁰ al Estatuto de la Corte Penal Internacional.

29 En su artículo 6, titulado “Cooperación y asistencia internacionales”.

30 Aunque no lo mencionen expresamente. Pero los comentaristas por lo general consideran que si bien sólo se mencionan las instituciones no gubernamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ello no significa que estos textos excluirían a las ONG, sino que, por un lado, el CICR goza, en virtud del DIH, de prerrogativas particulares y, por otro lado, que esas menciones deben interpretarse como ejemplos ilustrativos de lo que debe ser un organismo humanitario imparcial, en el sentido de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales.

Por último, sería conveniente relacionar la problemática de la legitimidad con la noción de representatividad, siempre y cuando sea posible elaborar y aplicar mecanismos para medirla. Lo cual no es tarea fácil.

Armonización de las prácticas y los comportamientos operacionales

El medio de las ONG suele enorgullecerse de la gran diversidad de los enfoques y las modalidades operacionales. Cada organización tendría los propios, que cultivaría con gran recelo, lo que impediría, en fin de cuentas, a pesar de las muchas similitudes mencionadas, efectuar un análisis transversal del medio y aprehenderlo como un actor colectivo. Esta opinión es cuestionable y pertenece más al discurso encantatorio que al análisis sociológico. Es bastante fácil demostrar que las prácticas operacionales tienden a armonizarse, lo que se explica del siguiente modo: como los proveedores de fondos y otros socios de las ONG han estandarizado sus procedimientos, ha nacido y se va desarrollando una cultura burocrática compartida.

El fenómeno ha sido retomado y ampliado por los trabajadores humanitarios, que rara vez son “fieles” a una sola ONG. Circulan y pasan, en función de los terrenos, los años y las competencias buscadas, de Acción contra el Hambre a Oxfam, de Merlin a CARE, de *World Vision* a IRC, de Médicos sin Fronteras a *Save the Children*. Pero esos traspasos no serían tan numerosos ni tan fáciles si no existieran una cultura y normas operacionales similares.

Los intercambios son muy numerosos entre servicios técnicos y logísticos, oficinas geográficas, de una ONG a otra. Organizan talleres donde se reúnen los diferentes especialistas, se forman sinergias, se hacen cursos de capacitación comunes...

Una presencia afirmada en la escena internacional

Una transnacionalización en proceso de aceleración

La relación de la acción no gubernamental con los ciudadanos siempre es esencial. Para realizar sus actividades, las ONG han debido obtener un amplio apoyo de la opinión pública en los países del norte, pero también en muchos países del sur, en particular los que se ven directamente beneficiados por los programas de ayuda. Las ONG se consideran casi naturalmente en esos países como una bisagra del dispositivo internacional en la materia, aunque sólo sea porque, con las instituciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, son (por lo general) las estructuras caritativas más visibles y disponibles por y para las poblaciones necesitadas. En efecto, tienen con ellas un contacto más directo que el que pueden tener otros actores.

Desde este punto de vista, no debe desestimarse el hecho de que las ONG humanitarias también participan en el proceso de globalización, que se manifiesta, sobre todo, en los fenómenos de transnacionalización y búsqueda de una

“masa crítica” que conoce un número creciente de ONG. Gracias a una red de “asociaciones hermanadas” o de “filiales”, esas ONG se proponen adquirir una verdadera dimensión transnacional. Han formado “grupos” o redes propias que disponen de capacidades de proyección y despliegue de medios considerables. Oxfam, CARE o *Save the Children* dieron la señal a partir de los años 1980. Ahora se les han sumado Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, *Handicap International*, Socorro Islámico, *Concern...* En diferentes grados, estas organizaciones han ingresado en una etapa de construcción de redes transnacionales. Las consecuencias pueden ser espectaculares en términos de recursos consolidados de toda la red y, por lo tanto, de la capacidad de acción en contextos en crisis. O, en otras palabras, de “fuerza de impacto” financiera y logística. El presupuesto de la red CARE se calculaba, en 2004 (compilando los estados financieros de las diferentes ramas) en unos 600 millones de euros. Médicos sin Fronteras contaba, ese mismo año, con un presupuesto de 460 millones de euros. *World Vision*, por su parte, ocupa el primer lugar, con 1,95 mil millones de dólares en 2005.

La cuestión de la “masa crítica” es cada vez más un verdadero reto: las ONG tanto medianas como grandes hoy se hallan ante la necesidad de ejecutar programas cada vez más pesados y exigentes en términos financieros, humanos y de gestión. De allí la necesidad de contar con medios adecuados y personal competente. El control de gestión, la supervisión estrecha de los gastos de la sede y del terreno, el fortalecimiento de los medios de telecomunicación, la atención a las normas de seguridad, están cada vez más a la orden del día. Sin contar la multiplicación de numerosos organismos administrativos de inspección nacionales, europeos, internacionales, así como auditorías enviadas por los proveedores de fondos públicos y privados. Exigen la aplicación de procedimientos cada vez más sofisticados de rendición de cuentas, y personal suplementario competente para ponerlos en práctica. Análogamente, el número de colaboradores expatriados y nacionales que destinan las ONG transnacionales a los diversos terrenos donde actúan excede en gran medida el del personal en las respectivas sedes. De allí la necesidad de fortalecer, a la vez, las relaciones sede/terreno y la conducción de los equipos en el terreno, procurando descentralizar al máximo la gestión.

Las ONG tienen varias opciones: autolimitación, efecto de “nicho”, crecimiento interno o externo. Sin entrar en detalles, podemos decir aquí que crecimiento interno no significa necesariamente aumento continuo del tamaño de la ONG, sino análisis, por ejemplo, del contenido y las modalidades de las acciones. Entre los aspectos por examinar, se cuenta la delicada cuestión de la elección entre la eventual apertura o cierre de los programas, a fin de concentrar más medios en menos países, pero mejor seleccionados. O la opción de la mutualización entre ONG de tamaños equivalentes y nacionalmente complementarias por lo que respecta a los proyectos, lo que podría llevar a asociaciones sólidas, además de permitir ahorros considerables. Especialmente en los sectores de logística, almacenamiento de materiales, gestión conjunta del personal. Por último, si bien aún no se la ha abordado, una regionalización de ONG por grandes bloques geográficos o geopolíticos (Unión Europea, ASEAN, MERCOSUR...) podría resultar muy provechosa.

Como sea, esta transnacionalización progresiva (o ya realizada) de algunas asociaciones humanitarias también modifica sutilmente los equilibrios entre actores humanitarios. Por ejemplo, ofrece una amplia gama de opciones operacionales, más numerosas que las que tienen algunos Estados, incluso del hemisferio norte. No sólo porque se posicionan inmediatamente en el plano global y no en el nacional, sino porque sus medios superan en gran medida las asignaciones presupuestarias de ayuda humanitaria estatal, por lo general modestas³¹.

Un sistema sofisticado de interacciones y asociaciones

Ante estas comprobaciones, el análisis de la escena contemporánea, sobre todo en el ámbito humanitario, difícilmente pueda hacer abstracción de la existencia y la importancia de las ONG. Los actores tradicionales de las relaciones internacionales que son los Estados y las organizaciones internacionales hoy suelen reconocerlo. Lo mismo puede decirse de las partes en conflicto, los movimientos de insurrección, los señores de la guerra y los empresarios político militares locales.

Sin embargo, su papel exacto, así como el grado de su influencia real en las relaciones internacionales, siguen siendo controversiales y mal percibidos. Inversamente, la alternativa para los demás protagonistas no se resume en una proposición ternaria: ignorarlas, combatir las o cooperar con ellas. Se trata, más bien, de una mezcla de las tres posibilidades, condimentada con competencias, rivalidades, incluso hostilidad abierta. Varias razones explican esta situación, comenzando, precisamente, por la inevitable ampliación de las asociaciones hacia lo internacional, a partir de los últimos veinte años del siglo XX. Desde que las asociaciones comenzaron a avanzar sobre el poder y la soberanía de los Estados y su tradicional “ámbito reservado”, sobre todo en las cuestiones clave a nivel mundial como son hoy el desarrollo, los derechos humanos, el medio ambiente y, por supuesto, la asistencia humanitaria, el contexto se ha complejizado mucho. Las teorías de las relaciones internacionales ahora llevan esa marca³².

De modo que las ONG son un socio importante para la Unión Europea. El primer proveedor de fondos públicos de la ayuda humanitaria en el mundo ha desarrollado una amplia cooperación con ellas. La Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO)³³ ha aplicado progresivamente, desde su creación en

31 Ese es el caso de Francia, si bien, para algunas situaciones de crisis, se liberaron suplementos presupuestarios, y la puesta a disposición de diferentes organismos y administraciones aumenta los recursos humanos y logísticos disponibles para la acción humanitaria del Estado francés.

32 V., por ejemplo, a partir de los años 1970, Robert Keohane y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Estados Unidos, Harvard University Press, 1972. También James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Nueva York, Princeton University Press, 1990; Bertrand Badie, *La Diplomatie des droits de l'homme*, París, Fayard, 2002.

33 Desde 2005, la Oficina se ha transformado en una Dirección General de la Comisión, la de Ayuda Humanitaria, pero conserva la sigla ECHO (*European Commission Humanitarian Office*).

1992, un sistema de contratos cada vez más elaborado, que revisa con regularidad. Para recibir financiación, las ONG deben responder a una serie de criterios muy detallados, luego firmar un Contrato Marco de Asociación. Éste es revisado, actualizado y completado con regularidad. Su última versión entró en vigor el 1 de enero de 2004. Su principal objetivo es mejorar los criterios de trabajo, promoviendo una gestión más transparente y eficaz de la financiación pública europea de la ayuda humanitaria. Todas las organizaciones firmantes se comprometen a hacer respetar los principios fundamentales de independencia, imparcialidad y no discriminación. Esos contratos abarcan hoy las relaciones de la Comisión con unas 150 ONG. La mayoría de ellas tienen su sede en los Estados miembros, pero algunas están basadas en países que no pertenecen a la Unión Europea. Es cierto que las diversas instancias europeas (Comisión, Parlamento, Consejo de Ministros) debaten periódicamente acerca de una revisión total de esa colaboración con las ONG, incluso de su reemplazo por medios propios de los que se dotaría la Unión Europea. O de una reorientación de los contratos únicamente en beneficio de los organismos humanitarios de la ONU. Además de la hostilidad (comprensible) de las organizaciones humanitarias ante esos proyectos de reforma, varios Estados miembros se han manifestado en desacuerdo. E incluso los servicios de la Comisión tienen posiciones diferentes al respecto.

Los principales organismos del sistema de las Naciones Unidas que trabajan en el sector humanitario han desarrollado modos de asociación propios con las organizaciones no gubernamentales. En este caso también los procedimientos que los rigen están cada vez más regulados y normalizados. Entre esos organismos, se ha destacado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ha innovado mucho en ese sentido. Probablemente porque, en el terreno, si realiza actividades de asistencia y procura cumplir su misión por intermedio de las autoridades locales, el Estado y otras instituciones internacionales, las ONG son, para esa Oficina, un socio fundamental. Con frecuencia, les delega actividades de organización y administración de los campamentos, alimentación, logística, salud, educación. Con regularidad, desde hace unos diez años, casi quinientas ONG trabajan, de alguna manera u otra, con el ACNUR en todo el mundo. Esa asociación incluye también otros ámbitos, como el de formación. El ACNUR ha desarrollado con una coalición de ONG (donde se encuentran CARE, Oxfam, *Save the Children*) y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja un programa común de formación titulado "Reach Out", dedicado a la protección de los refugiados en el terreno³⁴. Por otro lado, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) está vinculado mediante convenios con diferentes ONG expertas en el ámbito de la alimentación y la seguridad alimentaria, como Oxfam, Acción contra el Hambre, *World Vision*, etc.

34 ACNUR y ONG asociadas, *Protéger les réfugiés. Guide de terrain pour les ONG*, Ginebra, ACNUR, 2004.

¿Hacia una diplomacia humanitaria no gubernamental?

En este contexto, ¿asistiremos en los próximos años a la construcción y la puesta en práctica de una “diplomacia no gubernamental” que sería ejercida por algunas, al menos, de las ONG humanitarias? Si bien la reunión de ambos términos puede parecer sorprendente, ese proceso se inscribe, casi naturalmente, en la lógica que acabamos de mencionar. No es, por lo demás, totalmente nuevo, ya que ese otro gran actor no gubernamental que es el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) recurre a él desde hace por lo menos un siglo³⁵.

Por lo que respecta a las ONG, varias condiciones parecen estar reunidas hoy en día para que ello se cumpla, por ejemplo la competencia operacional o el dominio de algún ámbito en particular, que se suma a la experiencia adquirida (en ámbitos como los de salud, cirugía de guerra, agua, saneamiento, desnutrición, ayuda alimentaria, lucha contra las pandemias, educación en los campamentos de refugiados y desplazados). Cada vez se reconoce más que “en muchos temas técnicos, algunas ONG cuentan con la experiencia y los conocimientos indispensables para un debate bien fundamentado y el ejercicio de un contrapoder efectivo”³⁶. Análogamente, su capacidad de obtener el apoyo de la opinión pública, combinada con su aptitud para ejercer presión, se acompaña de la simpatía de segmentos significativos de la población y las élites, como ya hemos visto. Por último, cabe agregar la voluntad de construir nuevas relaciones de fuerza, pero también de asociación con las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales, los Estados, la voluntad ligada a la búsqueda de una participación en la toma de decisiones, luego en su aplicación. Para uno de sus principales creadores, Rouillé d’Orfeuill, la diplomacia no gubernamental no es y no debe ser comprendida como una diplomacia paralela, sino como un componente de una diplomacia participativa cuyo objetivo sería “contribuir a la construcción de un mundo de solidaridad”³⁷.

Por ello, podemos preguntarnos si del *tsunami* de diciembre de 2004 en Asia a la crisis alimentaria en Níger en el verano de 2005, pasando por Darfur, las asociaciones humanitarias no tendrían ahora una nueva dimensión. La resonancia del *tsunami*, en particular, habría acentuado una tendencia que hasta entonces no se habría manifestado y que vería las ONG como poseedoras de una suerte de mandato latente de la opinión pública para ser uno de los principales prestadores de ayuda humanitaria, con una casi obligación de resultados y ya no sólo de medios. En efecto, tras esa catástrofe natural, la ayuda fue masivamente identificada, por los ciudadanos de los terceros países como por las víctimas, con las organizaciones no gubernamentales (ONG y Movimiento Cruz Roja/Media Luna Roja), mientras que

35 Marion Harroff-Tavel, “La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-rouge”, *Relations internationales*, N.º 121, Ginebra, 2005.

36 Pierre Jacquet, “La contestation de la mondialisation”, *L’économie politique*, N.º 13, 2002.

37 Henri Rouillé d’Orfeuill, *La diplomatie non-gouvernementale*, París, Editions Charles Léopold Mayer y Alliance des éditeurs indépendants, 2006. El autor, luego de haber trabajado en el Ministerio de Relaciones Internacionales de Francia y en el Banco Mundial, preside actualmente *Coordination Sud*, la coordinación central de las ONG francesas de desarrollo y humanitarias.

también dieron una ayuda significativa varios Estados y organizaciones internacionales. La “reacción ciudadana” ya no sería esperar que estas entidades cumplan el papel que supuestamente les corresponde institucionalmente, sino, por el contrario, colocar la acción humanitaria no gubernamental en el centro de la respuesta a ese tipo de crisis.

Las ONG y la “reforma humanitaria” de las Naciones Unidas

En el medio humanitario, se ha llegado a una suerte de consenso general, al menos a nivel del discurso, en cuanto a la necesidad, sobre todo en caso de catástrofes naturales, de lograr una mejor coordinación entre los actores. Aceleraron la reflexión la amplitud, sin precedentes, de los desastres, tanto materiales como en número de víctimas, provocados por el *tsunami* de diciembre de 2004, así como la movilización y la gran oferta de ayuda, muy difícil de coordinar, que suscitó. En primer lugar, se aplicó una serie de medidas destinadas a remediar los disfuncionamientos y mejorar la gestión y la calidad de la ayuda internacional. La idea central es que una coordinación fortalecida y racionalizada permitiría definir mejor la respuesta humanitaria, evitando, sobre todo, la duplicación de actividades y optimizando la relación entre las actividades, de tal modo de no descuidar algunas zonas y beneficiar en exceso a otras.

Las Naciones Unidas y, más particularmente, la Oficina del Coordinador para los Asuntos Humanitarios (OCHA) y su responsable, con el rango de Secretario general adjunto de Asuntos Humanitarios, tomaron la iniciativa de proponer lo que se llama, para simplificar, la “reforma humanitaria”. En una primera etapa, se formó una comisión independiente integrada por cuatro consultores. Al término de sus trabajos, la comisión presentó, en agosto de 2005, un informe titulado “Humanitarian Response Review”³⁸.

Sin analizar detalladamente sus recomendaciones, el informe (que suscitó tanto interés como controversias) desencadenó un proceso de reorganización que abarca, en primer lugar, a los organismos humanitarios de la ONU; sin embargo las ONG (y otros actores humanitarios) también fueron invitados a participar. Desde el punto de vista gubernamental, esta iniciativa plantea una serie de cuestiones cruciales para el futuro.

En efecto, la iniciativa de la ONU se ha articulado, desde 2005, en torno a tres ejes principales. Conforme a la recomendación de adoptar un enfoque no por actores, sino por sectores, se identificó en primer lugar nueve sectores clave (llamados *clusters*, o grupos de trabajo temáticos). Algunos corresponden a ámbitos clásicos de la acción humanitaria (alimentación o abastecimiento de agua potable), otros, a servicios auxiliares (telecomunicaciones o refugios de urgencia), y los terceros,

38 Costanza Adinolfi, David Bassiouni, Halvor Lauritzen y Howard Williams, “Humanitarian Response Review”, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2005. El informe está disponible en el sitio de OCHA: www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/other/Humanitarian%20Response%20Review%202005.pdf.

a cuestiones transversales (administración de los campamentos, protección). Cada uno de los *clusters* será coordinado por una instancia especializada en ese ámbito, a fin de aprovechar al máximo la experiencia de cada uno (por ejemplo, UNICEF para el agua potable y la alimentación, o la OMS para la salud). Se ha previsto que se instalen a nivel tanto global como local. Luego, OCHA insistió para que se confíe a una estructura única, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia³⁹, una función de organismo central que redistribuya los fondos provistos por los donantes públicos, incluso por los grandes donantes privados (fundaciones o empresas). Además, se ha previsto una coordinación de las estrategias de comunicación con respecto a los donantes a fin de fortalecer el sistema de llamamientos consolidados que existe desde hace tiempo a nivel de los diversos organismos humanitarios de la ONU, pero que no funciona del todo bien. Por último, y no es éste un aspecto menor, se confiaría a las Naciones Unidas, a través de OCHA, la organización general del sistema humanitario mundial a fin de maximizar las sinergias y las interacciones entre los diversos actores. Y por ende, de hecho, su supervisión...

Para evaluar la factibilidad y la pertinencia del mecanismo, se realizaron pruebas “en el terreno” a partir de 2005. Se instalaron *clusters* a nivel nacional en la República Democrática del Congo, Liberia y Uganda. Luego, en un contexto de catástrofe natural, en Pakistán, tras el terremoto de octubre de 2005. El nuevo Fondo funciona desde marzo de 2006. En febrero de 2007, había recibido un total de 162 millones de dólares en donaciones⁴⁰. Por otro lado, OCHA y la Fundación de las Naciones Unidas crearon un sistema que permite que donantes privados individuales puedan hacer su contribución al Fondo⁴¹.

¿Cómo analizar la actitud de las ONG respecto de la reforma propuesta? Lo menos que puede decirse es que las opiniones están bastante divididas. Si bien algunas organizaciones no se han manifestado hostiles en principio, muchas son las que siguen dudando en participar efectivamente. Oxfam, por ejemplo, participa en la dirección del *cluster* “agua y saneamiento”. Otras ONG, como Médicos sin Fronteras, ven la reforma con mucha reticencia, pues consideran que conlleva graves riesgos de que se cuestione la independencia de las ONG. Acción contra el Hambre, por su lado, ha expresado sus reservas en cuanto al enfoque de los *clusters*. Si bien la reforma le parece positiva en varios aspectos, solicita, antes de pronunciarse definitivamente, que se haga una evaluación de su impacto⁴².

Técnicamente, el debate fue abierto (bien cabe señalarlo) gracias a una ONG, *Action Aid*. En efecto, ésta procedió a efectuar un análisis retrospectivo del “modelo paquistaní”. Los resultados muestran los efectos limitados de esa primera

39 Es el sucesor del Fondo Renovable Central para Emergencias que existía desde 1991. El nuevo Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia se ha creado para “garantizar la disponibilidad inmediata de fondos a fin de apoyar una respuesta rápida a las crisis humanitarias y atender necesidades humanitarias críticas en casos de emergencia que carecen de financiación suficiente”, Informe del Secretario general de las Naciones Unidas a la Asamblea General, 20 de octubre de 2005, A/60/432.

40 Boletín del Fondo, febrero de 2007.

41 *Ibid.*

42 Comunicado de prensa, París, 11/07/2006.

aplicación. Los responsables de los *clusters* en Pakistán (todos designados por la ONU) no se han esforzado suficientemente por tomar en cuenta los pedidos y las propuestas de las ONG tanto internacionales como locales. Por otro lado, algunos *clusters* se han desarrollado más rápidamente que otros, mientras que el *cluster* de “protección” (tal vez porque parecía menos prioritario) no logró convocar miembros. Uno podría preguntarse incluso si la puesta en marcha de este *cluster* estaba justificada. El papel de apoyo y asesoramiento técnicos de los *clusters* también fue considerado insuficiente, y las ONG presentes en el terreno rápidamente tendieron a no participar en su funcionamiento, a dejarlo de lado y a manifestar indiferencia con respecto a las decisiones que tomaban⁴³.

Más transversalmente, los interrogantes a que da lugar esa “reforma humanitaria”, desde el punto de vista de la acción no gubernamental asociativa, podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- ♦ La coherencia de la estrategia global de mejora de la respuesta humanitaria en la cual se inscribe no está clara. Por ejemplo, los *clusters* se han definido como herramientas sectoriales de coordinación vertical, pero ¿cómo efectuar una administración coherente de cuestiones transversales comunes a varios *clusters*? Análogamente, se supone que el enfoque debe aplicarse tanto en catástrofes naturales como en conflictos. Pero ¿qué entidad será la encargada de seleccionar las zonas elegibles, y sobre la base de qué criterios? ¿Consideraciones de orden político no podrían, según cada caso, influir de manera negativa?
- ♦ En cuanto a la financiación, si las ventajas prácticas de una administración más centralizada de los fondos parecen evidentes, al menos para los proveedores de fondos públicos y algunos organismos de la ONU, las ONG señalan el riesgo de que ese canal de financiación se vuelva exclusivo y, por ende, se vea tentado a la condicionalidad y la arbitrariedad en cuanto a las opciones de financiación. Lo que llevaría a cuestionar, de manera casi administrativa, una pluralidad en el terreno que, más allá de lo que se diga, por lo general se adapta bien a la complejidad de las diversas situaciones y facilita una respuesta humanitaria más reactiva y mejor adaptada. En todo caso, las garantías de transparencia sobre las asignaciones de fondos y, sobre todo, los métodos de elegibilidad no parecen, al menos por el momento, lo suficientemente precisos.
- ♦ El posible recurso a fuerzas militares en el marco de algunos *clusters* (en particular, el de logística) conlleva el peligro de que las poblaciones beneficiarias y las autoridades no puedan hacer la distinción que, según muchas ONG, debe mantenerse imperiosamente entre actores humanitarios, por un lado, y políticos y militares, por otro. El razonamiento no puede ser puramente técnico, pues siempre puede haber aspectos políticos que influyan de manera negativa.

43 Action Aid, “The Evolving UN Cluster Approach in the Aftermath of the Pakistan Earthquake: An NGO Perspective”, informe de Action Aid International, abril de 2006. Disponible en el sitio de Action Aid: www.actionaid.org/pakistan/images/ActionAid%20Report%20on%20UN%20Cluster%20Approach%20April%202006.pdf.

- ♦ La reforma parece no haber tratado debidamente otras cuestiones, como las de los desplazados internos, el grado de participación de los socios locales y las sociedades civiles locales o modalidades de evaluación de la reforma y el funcionamiento de los *clusters*, que no han sido definidas con suficiente precisión.
- ♦ En un orden más político, y más allá de las mejoras de funcionamiento, sobre las que todos están de acuerdo, hay opiniones encontradas en cuanto a la compatibilidad con la doctrina humanitaria de todo sistema de naturaleza integradora, el cual (sobre todo en situación de conflicto armado) ve en lo humanitario un elemento, entre otros, de gestión de la crisis o la poscrisis. Algunas ONG han manifestado el temor de verse instrumentalizadas por OCHA y su responsable, en conflictos institucionales entre organismos de la ONU, algunos de los cuales no han manifestado mucho entusiasmo con respecto a la reforma.

Aún es demasiado pronto para pronunciarse sobre los efectos de este proyecto de reorganización general de la ayuda humanitaria, bajo la supervisión de las Naciones Unidas. Pero incluso si la ONU parece manifestar una amplia apertura, no sólo a las ONG sino también a una elevación de su grado de corresponsabilidad⁴⁴, muchos interrogantes persisten⁴⁵.

Tal vez sería mejor fortalecer la coherencia entre actores a partir de lo existente y perfeccionarla, en lugar de instaurar una nueva superestructura, que puede llegar a ser muy pesada, burocrática y, finalmente, poco eficiente. Con el riesgo suplementario de constituir una fuente inútil de cuestionamientos acerca de la independencia de las ONG, y del conjunto de los actores no gubernamentales, incluido el CICR.

Conclusión

Si las organizaciones no gubernamentales estuvieran ausentes, de todos modos la acción humanitaria hoy existiría en el mundo, pero no tendría la dimensión ni la influencia que hacen, en definitiva (con los matices correspondientes), a su eficacia y su fuerza, en beneficio de las poblaciones vulnerables o en sufrimiento. Ello es posible gracias a la existencia de ese componente no gubernamental. Tal vez éste se ha adaptado muy bien al mundo posterior a Westfalia, desregulado y, finalmente caótico que es el mundo de hoy.

44 Por ejemplo, confiando a ONG (y no sólo a los organismos de la ONU) la responsabilidad de algunos *clusters*.

45 En julio de 2006, en Ginebra, se realizó una importante reunión de concertación de los representantes de diversos actores humanitarios con OCHA. Se decidió instaurar un Comité de Conducción, integrado por representantes de la ONU, de ONG y del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, para preparar la puesta en marcha de una “plataforma humanitaria global”, donde estén representadas las tres familias de actores. Pero desde entonces, y probablemente a raíz de la salida, a fines de 2006, del Secretario general adjunto, y de su reemplazo por un nuevo titular en enero de 2007, sus trabajos (y la “reforma”) no parecen haber avanzado.

Después de la caída del muro de Berlín, sobre todo, la acción humanitaria representa también para un número creciente de personas no sólo la posibilidad de acceder directamente a un ámbito internacional que tradicionalmente ha sido exclusividad de los Gobiernos y de los organismos estatales especializados en la materia (diplomáticos y militares), sino también de afirmarse y ejercer una influencia concreta, separada de las consideraciones políticas “clásicas” que son las de los Estados y, muchas veces, las de las organizaciones intergubernamentales. No desde una perspectiva (contrariamente a lo que algunos a veces sostienen con demasiada ligereza) “antipolítica” o de rechazo de la política, sino en nombre de principios de base moral y ética, que se denominan de las maneras más diversas: de “deber de asistencia” a “responsabilidad de proteger”, pasando por “respeto de la vida o de la dignidad humana” y “deber de humanidad”, por ejemplo. Principios que, traducidos en las realidades operacionales de la acción humanitaria, expresan cierta forma de “política moral” a nivel internacional y una solidaridad a escala planetaria.

Pero esa “política moral” no está exenta de ambigüedades, tal como manifiestan sus propias denominaciones. Ello puede verse ante las muy preocupantes críticas de que la comunidad humanitaria es objeto en la actualidad. Comenzando por las ONG. En efecto, en las zonas de conflictos armados no internacionales en particular (guerras civiles, guerrillas, luchas entre milicias), los protagonistas locales cada vez cuestionan más la imparcialidad y la presencia misma de actores externos. Por ello, a veces se niega a los organismos humanitarios el acceso a las víctimas, se corre el riesgo de que la ayuda sea instrumentalizada, se deterioran las condiciones de seguridad (con asesinatos, agresiones, amenazas cotidianas). En otras palabras, se cuestiona la existencia de un espacio humanitario autónomo que permita una evaluación previa de las necesidades, la entrega de la ayuda sin discriminación, el control y la evaluación de su impacto, el acceso a las víctimas. De allí que las partes en lucha en algunos conflictos hagan cada vez más planteamientos en cuanto al sentido, el alcance y la aceptabilidad misma de la acción humanitaria.

Si bien el esfuerzo de preservación del espacio humanitario no incumbe sólo a las ONG, algunas experiencias previas hacen pensar que hay que confiar más en las respuestas que la cultura humanitaria no gubernamental tratará de dar. Porque, después de todo, ya ha dado pruebas de sus capacidades innovadoras y de que esa cultura sigue construyéndose en este inicio de siglo XXI, a través de acciones en el terreno y de búsquedas, tanteos y experimentaciones. ¿Acaso no debería considerarse positiva esa acción, en la medida en que trata de adelantarse a los posibles disfuncionamientos y fracasos y capitalizar los que inevitablemente han ocurrido? Y no de manera aislada, sino en el marco de una reflexión con los demás actores.

En un contexto cada vez más transnacional e impulsadas por la exigencia cada vez más fuerte de rendir cuentas a los beneficiarios de la ayuda y a los proveedores de fondos privados o públicos, las ONG estarán cada vez mejor preparadas ante ese reto, así como ante los otros numerosos desafíos que ya afrontan o que les esperan. O, en otras palabras, en tiempos inciertos y de decisiones difíciles, las ONG ya no tienen más opción, para el futuro, que ser aún más humanitarias.