

Las ONGs en los conflictos internacionales: crisis de identidad y fortaleza institucional

Beatriz Sanz Corella*

Resumen

Sorprendidas a menudo por la propia complejidad de las crisis en las que están involucradas, sin claros estándares de actuación y posicionadas en el mismo ojo del huracán, las ONGs humanitarias siguen esforzándose por hacer lo correcto. Convertidas en protagonistas de la respuesta que la comunidad internacional brinda a la creciente escalada de violencia, las ONGs se enfrentan actualmente a una verdadera crisis de identidad, que llega al corazón mismo de sus mandatos y resulta ser el reflejo de la tensión entre el "ethos" de las organizaciones, sus mandatos y sus sistemas de valores, por una parte, y las nuevas demandas del entorno. Mientras en el pasado, las organizaciones humanitarias operaban en un marco de límites claramente definidos, impuestos por el orden internacional establecido tras la II Guerra Mundial; hoy, a las puertas del siglo XXI, ante la escalada de violencia general y las nuevas dinámicas de los conflictos actuales, fuertemente politizados y arraigados en el pasado, las intervenciones humanitarias se han quedado sin normas y límites claramente definidos.

Dado el considerable impacto que las intervenciones mal informadas y mal diseñadas tienen en la propia dinámica del conflicto, las ONGs deben encontrar una manera de superar los obstáculos a los que se enfrentan y deben asumir la responsabilidad derivada del impacto que sus acciones tienen. Son diversas las cuestiones que deben ser cuidadosamente consideradas: "¿Cuál es su nivel de confort al trabajar en conflictos?" "¿Cómo establecer sus prioridades?" "¿Cuál es su predisposición a actuar en circunstancias en las que los acuerdos escritos normales no son posibles?" "¿Están dispuestas a enfrentarse a opciones difíciles en situaciones donde no hay ganadores ni perdedores?" o "¿Cuál es el peligro de ser absorbido por la dinámica de la violencia?".

Abstrait

Les O.N.G.¹ humanitaires, souvent surprises devant la propre complexité des crises dans lesquelles elles se trouvent impliquées, sans standard clair d'action et situées au centre de l'ouragan, continuent à s'efforcer à agir correctement. Converties en protagonistes de la réponse que la communauté internationale donne à la montée de la violence, les O.N.G. affrontent actuellement une véritable crise d'identité qui arrive au cœur même de leurs mandats et de leurs systèmes de valeur d'une part, et d'autre part, des nouvelles demandes de l'entourage. Avant, les organisations humanitaires opéraient dans un cadre aux limites clairement définies, imposées par l'ordre international établi après la seconde guerre mondiale, aujourd'hui aux portes du XXIème siècle, face à la croissance de la violence générale et aux nouvelles dynamiques des conflits actuels, fortement politisés et tenant leur origine dans le passé, les interventions humanitaires se sont retrouvées sans normes ni limites clairement définies.

Vu l'impact considérable des interventions mal informées et mal organisées sur la propre dynamique du conflit, les O.N.G. doivent trouver un moyen de surmonter les obstacles auxquels elles s'affrontent et doivent assumer la responsabilité de leurs actions découlant de leur impact. Les questions à considérer sont diverses: quel est leur niveau de confort lors de leur travail au sein des conflits? Comment établissent-elles leurs priorités? Quelle est leur prédisposition en agissant dans des circonstances dans lesquelles les accords écrits ne sont pas possibles? Sont-elles disposées à faire face aux options difficiles des situations où il n'y a pas de vainqueurs ni de vaincus? Ou, quel est le danger d'être absorbées par la dynamique de la violence?

1 Organisation Non Gouvernementale

Abstract

Very often taken by surprise by the very complexity of the crises in which they find themselves, and without any clear guidelines for action and caught right in the eye of the hurricane, humanitarian NGO's keep on trying to do what is right. Having become the protagonists of the international community's response to the growing escalation of violence, NGO's are now facing an identity crisis which goes right to the heart of their mandates; it is a reflex action to the tension between, on the one hand, the ethos of the organizations, their mandates and their value systems and on the other hand the new demands of the environment. In the past, humanitarian organizations worked within a framework with clearly defined limits imposed by the international order established after the Second World War; Now, as we enter the 21st century and faced with an escalation of general violence and the new dynamics of the present conflicts which are highly politicized and rooted in the past, humanitarian intervention has been left without clearly defined norms and boundaries.

Given the considerable impact which the ill-advised and badly planned interventions have on the the very dynamics of the conflict, the NGO's must look for a way to overcome the obstacles which they face and take responsibility for the impact of their actions.

In order to achieve this they need to carefully examine and revise their mandates and organizational abilities. The issues to be carefully considered are many: "How comfortable are they working in conflict situations?", "How can priorities be established?", "How open are they to working in situations which don't fit into what has been written down?", "Are they willing to face difficult options where there are neither winners nor losers?", "What is the danger of getting caught up in the dynamics of the conflict?"

* Instituto Internacional de Gobernabilidad

'Ha llegado el momento' dijo la Morsa
'de hablar de muchas cosas:
De zapatos - y barcos - y sellos de lacre
De coles y reyes,
De por qué el mar está hirviendo,
Y de si los cerdos tienen alas'

Lewis Carroll, *Alice Through the Looking Glass*

Introducción

"Con lo que ustedes y yo hemos estado asociados es con lo que puede llamarse una década de ayuda humanitaria. Los logros de esta década no podían haber sido realizados sin la ayuda imprescindible de las organizaciones voluntarias. Ultramar han mostrado, una y otra vez, que cuando la situación se vuelve complicada, las organizaciones voluntarias siguen funcionando" (J. Purcell, Director del Programa para los Refugiados del Departamento de Estado, en Minear, 1992).

En últimas dos décadas un número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales (de ahora en adelante ONGs)¹ ha intervenido en las cada vez más frecuentes crisis humanitarias². Mientras en el pasado, la financiación estatal era la respuesta dominante a las crisis internacionales y las intervenciones eran frecuentemente gestionadas por un número limitado de organismos internacionales -como la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) y las diversas agencias de Naciones Unidas- dejando a las ONGs un papel residual; desde 1980, las zonas en conflicto se han abierto a otras formas de intervención humanitaria internacional, y las ONGs se han convertido en uno de los principales actores e instrumentos de la comunidad internacional. Según el análisis de Macrae y Zwi (1994), la proliferación de ONGs es el resultado de las diversas tentativas internacionales de responder a la crisis de desarrollo, asociadas con el colapso

de los gobiernos, el desmantelamiento de las estructuras de bienestar público y la escalada del número e intensidad de los conflictos³.

Paralelamente a este fenómeno de proliferación de ONGs, que se ha etiquetado comúnmente como la 'privatización de la ayuda', un ambiente de fracaso y decepción parece reinar en las esferas gubernamentales de política exterior y gestión de la ayuda en cuanto a cómo confrontar la escalada de violencia mundial. Por una parte, el creciente número de fracasos protagonizados por la ONU y los gobiernos soberanos en sus intentos por paliar las crisis crónicas y sistémicas contribuye a un debate cada vez mayor sobre la legitimidad y estrategias de intervención, con especial mención de la interacción entre las agencias humanitarias y militares. Los paradigmas tradicionales que servían de fundamento para la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo son en la actualidad puestos en tela de juicio, mientras los límites del sistema de ayuda humanitaria se desdibujan, y se extienden a las áreas de gobernabilidad, salvaguarda de la paz y otros conceptos, tales como 'seguridad humana' y el "desarrollo viable" aparecen en la jerga humanitaria.

Por otra parte, un sentido profundo de inquietud impregna la comunidad no gubernamental. Para algunos, las ONGs representan la vanguardia de un planteamiento alternativo de gestión y mitigación de conflictos (Bennet y Kayetisi-Blewitt, 1996). El desmantelamiento de las autoridades centrales y la huida de las élites tradicionales ha dejado a muchos estados intervencionistas sin herramientas diplomáticas apropiadas. En su intento por encontrar una

1 Parafraseando Eade y Williams (1995), el término ONGS hace referencia aquí a las organizaciones no gubernamentales internacionales, que se constituyen como grupo independiente, separado del gobierno del país en que el que están basadas.

2 Buchanan-Smith y Maxwell (en IDSS: 1994) distinguen cuatro tipos de crisis humanitarias, las derivadas de: 1). emergencias de inicio rápido; 2). emergencias de inicio lento provocadas por desastres naturales; 3). emergencias permanentes, caracterizadas por la pobreza estructural extendida; y 4). emergencias políticas complejas.

3 Rahman (1997) distingue tres roles que las ONGS pueden desempeñar en las emergencias complejas:

- Algunas ONGS europeas y americanas han ejercido presión política, exigiendo la intervención de la comunidad internacional. De acuerdo con de Waal (1997), a título de ejemplo, la influencia de CARE fue crucial a la hora de motivar la implicación activa de los E.UU. en la crisis en Somalia. Incluso desde un punto de vista más escéptico, que reivindica que los estados intervienen solamente sobre la base de sus intereses estratégicos nacionales, es innegable que actividades de presión política de las ONGS siguen siendo importantes.
- Numerosas ONGS han contribuido sustancialmente en el debate humanitario, asumiendo generalmente el papel de férreos críticos de las políticas humanitarias, tanto en general como en operaciones concretas.
- No sólo son las ONGS importantes a la hora de informar e influenciar las decisiones de intervenir, sino también a la hora de poner en práctica las operaciones humanitarias.

respuesta a esta crisis, dichos estados han puesto sus ojos en las organizaciones humanitarias. Éstas, gracias a su capacidad logística y a su grado de afiliación con la sociedad, se han convertido en los nuevos 'soldados modernos', que ofrecen asistencia humanitaria con una mano y alternativas de negociación con la otra.

El impacto que el 'nuevo orden del día intervencionista' ha tenido en las ONGs ha sido dramático. Una muestra de ello son los numerosos informes, libros y teorías publicados con relación al rol desempeñado por estas organizaciones en la gestión de las emergencias complejas. *"El resultado de este análisis y de esta constante búsqueda ha sido una verdadera revolución en la mentalidad y planteamientos de las ONGs, y son muy pocas las organizaciones que han permanecido al margen"* (S. O'Reilly en WorldVision, 1998). ¿Están las ONGs equipadas analítica, material y psicológicamente para la tarea encomendada? ¿Son capaces de responder a las necesidades de sus beneficiarios en situaciones de conflicto? ¿Tienen las capacidades organizativas necesarias para garantizar una intervención eficaz y eficiente? Algunas voces críticas, como Fowler o Tvedt (Fowler, 1996) sostienen que las ONGs no tienen las ventajas comparativas que tradicionalmente se les supone. Muy al contrario, en determinadas circunstancias, las ONGs tienen desventajas comparativas, porque sobreviven a pesar de numerosos fracasos organizativos. Otros, como Borton (1995), Stockton (1998) o Eade y Williams (1995), son del parecer que las ONGs se enfrentan actualmente a una verdadera crisis de identidad, que llega al corazón mismo de sus mandatos y resulta ser el reflejo de la tensión entre el 'ethos' de las organizaciones, sus mandatos y sus sistemas de valores, por una parte, y las nuevas demandas que surgen de las circunstancias cambiantes. En otras palabras, cuando los mandatos y objetivos de las ONGs difieren de los actuales parámetros del conflicto y de la guerra, sus intervenciones se quedan sin normas y límites claros.

En un entorno altamente complejo, posicionadas en el mismo ojo del huracán, las organizaciones humanitarias siguen esforzándose en hacer 'el bien' y las opciones para las ONGs, tal como se describe a lo largo de este trabajo, no se dividen entre planteamientos 'correctos' y plan-

teamientos 'incorrectos' evidentes, sino que suponen enfoques alternativos, cada uno de los cuales plantea importantes y profundos desafíos, que las ONGs deben reconocer y asumir. Dado el considerable impacto que las intervenciones mal informadas y mal diseñadas tienen en la propia dinámica del conflicto, las ONGs deben encontrar una manera de superar los obstáculos a los que se enfrentan y deben asumir la responsabilidad derivada del impacto que sus acciones tienen. Si las intervenciones de las ONGs no están basadas en las lecciones aprendidas a través de experiencias previas, a lo peor, continuarán perpetuando el sufrimiento que deberían en principio aliviar.

Como sugiere Harding (1995), las organizaciones necesitan *"tener en mente la complejidad del cuadro entero y necesitan desarrollar su propia guía de acción en una situación a menudo única y desordenada"*. Las ONGs involucradas en los conflictos internacionales deben reconsiderar cuidadosamente muchas cuestiones, como: '¿Cuál es su nivel de confort al trabajar en conflictos?' '¿Cómo establecer sus prioridades?' '¿Cuál es su predisposición a actuar en circunstancias en las que los acuerdos escritos normales no son posibles?' '¿Están dispuestas a enfrentarse a opciones difíciles en situaciones donde no hay ganadores ni perdedores?' o '¿Cuál es el peligro de ser absorbido por la dinámica de la violencia?'. Una clave para responder a tales preguntas, gestionar el desafío organizativo y construir las capacidades necesarias es precisamente la planificación estratégica efectiva. Al tratarse de un proceso que tiene por objetivo precisamente la determinación de la misión y objetivos de una organización, las directrices principales para lograr esos objetivos y la gama de actividades a llevar a cabo, la planificación estratégica es capaz de proveer a las ONGs de un marco para evaluar sus capacidades y para construir sobre sus fortalezas, una vez identificadas y analizadas.

Tendencias actuales
que conforman el contexto internacional
en el que operan las ONGs

El acto simple de poner una taza de agua fría en la mano de un hombre sediento demuestra ser complejo y

altamente politizado, y la generosidad auténtica demasiado a menudo conlleva la desigualdad y la dependencia. Anderson, 1994

Hasta muy recientemente las organizaciones humanitarias operaban en un marco de límites claramente definidos, impuestos por el orden internacional establecido como consecuencia de la II Guerra Mundial. Los gobiernos soberanos dictaban las reglas del juego y las ONGs, quienes tenían prohibido adoptar un posicionamiento político, debían suscribirlas. La asistencia humanitaria carecía entonces de connotaciones políticas, siendo el modelo de desastre natural el que prevalecía. En contexto de tales características, el sistema internacional de asistencia humanitaria estaba basado en tres suposiciones principales:

- La estricta separación entre la asistencia humanitaria y el desarrollo. En general, la aproximación de los donantes a las crisis y emergencias ha sido la de considerar los conflictos como un 'revés transitorio' en el proceso de desarrollo, de manera que han dividido sus actividades en tres etapas claras: pre-urgencia, urgencia, y rehabilitación. Es lo que se conoce como el modelo de desastre natural, según el cual el 'desarrollo' y la 'asistencia humanitaria' son concebidos como mutuamente exclusivos y progresivos en una línea⁴.

4 Este planteamiento evolucionista se basa en la premisa de que el estado natural del mundo es el de armonía funcional; es decir "una condición ideal en la que una sociedad correctamente ajustada y consciente es sinónima de un equilibrio óptimo en la repartición de recursos y poder entre sus grupos competentes" (Duffield, 1997; p.43). El punto de partida es el mito de la modernidad: la suposición de la universalidad del progreso compartido como la dirección normal y a largo plazo de todo cambio social. Desde esta perspectiva, el desarrollo es entendido como un proceso normativo de 'llegar a ser': una serie interconectada de movimientos que partiendo de la pobreza y de la vulnerabilidad alcanzan la seguridad y el bienestar'. El conflicto se considera entonces como algo anormal, incluso una aberración irracional; una 'cosa-en-sí-misma' que crece y se desarrolla con cierta autonomía de las condiciones sociales que la originan (básicamente escasez y debilidad institucional). El conflicto, por lo tanto, se equipara a una enfermedad tratable que debe diagnosticarse prozmente para impedir que se extienda. Bajo esta óptica, la ayuda internacional debe contribuir a reestablecer el equilibrio y el orden, interrumpidos por el conflicto. "*La disciplina de resolución de conflictos debería desarrollar las técnicas y los planteamientos apropiados para cada etapa*" (Rupesinghe, 1996). El último informe DAC sobre conflicto, paz y cooperación al desarrollo (DAC/OCDE, 1997) es un ejemplo de este planteamiento lineal tradicional, en el que la resolución de los conflictos comporta la rehabilitación, que a su vez conlleva el reestablecimiento del desarrollo, considerado como un 'futuro liberal-democrático'.

- La aceptación de los límites de las operaciones humanitarias impuestos por la soberanía de los gobiernos receptores: la ayuda 'era invitada' por los gobiernos locales, responsables de las necesidades de sus ciudadanos.
- La suposición de que la ayuda era neutra y enteramente independiente de los objetivos políticos y/o de las intervenciones militares.

Hoy, a las puertas del siglo XXI, estos parámetros, guías de las intervenciones humanitarias han cambiado radicalmente, como respuesta a las nuevas dinámica implicadas en las crisis humanitarias. "*La naturaleza radicalmente diversa de muchas crisis se ha combinado con nuevas políticas humanitarias igualmente radicales dictadas por los miembros más potentes de la comunidad internacional, para crear nuevas condiciones para las organizaciones humanitarias*" (Slim, 1995). Las crisis humanitarias no son nuevas fenómenos. Sin embargo, desde 1991 -después de la desintegración de la antigua Unión Soviética y de la consecuente transformación del orden político internacional - está siendo cada vez más común etiquetar una variedad de crisis humanitarias post-Guerra Fría como 'crisis. Este término se utiliza para describir lo que se considera como un nueva raza de crisis (haciendo eco de la terminología de Duffield: las 'transformaciones postmodernas') que se caracterizan por:

- Su carácter marcadamente político y la presencia de conflicto interno, es decir, intra-fronteras (Duffield, 1997), a modo de guerra civil.
- No se trata de acontecimientos excepcionales ni estáticos, sino fuertemente arraigados en el pasado (Roche, 1994). Expresiones de luchas de poder y derechos, las crisis complejas son el reflejo de un determinado momento en procesos de larga duración de cambio político, social y económico, cuyos efectos varían de acuerdo con las clases y el género.
- Implican factores múltiples y simultáneos tales como el conflicto interno -en el que los civiles se convierten en objetivo directo-, el hambre, la exacerbación de las diferencias existentes, los desplazamientos masivos, los abusos de derechos humanos y el cese de las es-

estructuras e instituciones tradicionales. Como alega Rahman (1997): “*Tanto en el conflicto en Somalia, como en Angola o Liberia, la ideología ya no es un factor a tener en cuenta, al menos como sucedía en la mayoría de conflictos anteriores. En estos conflictos, los combatientes, despojados del apoyo de las antiguas superpotencias, están implicados en una lucha por los recursos del estado. Para muchos de ellos, a falta de una victoria total, la perpetuación del conflicto se convierte en un resultado deseable*”.

En consecuencia, el margen actual para la intervención internacional es radicalmente diferente al que solía ser hace solamente una década. En otras palabras, las tres suposiciones amplias en la que se asentaba el sistema internacional de asistencia humanitaria han sufrido una radical transformación:

Por lo que se refiere a la primera suposición, el tradicional punto de vista evolucionista ha sido puesto en tela de juicio. Son varias las razones para ello. Para empezar, la naturaleza a largo plazo de la mayoría de crisis actuales requiere una respuesta también a largo plazo, difícil de catalogar de acuerdo con los tradicionales compartimentos ‘asistencia humanitaria’ y ‘desarrollo’. El planteamiento clásico lineal, el llamado ‘*continuum*’, es insuficiente para reconocer la naturaleza crónica del conflicto y vulnerabilidad o las debilidades que los propios procesos de desarrollo implican. Como consecuencia ya no es representativo de la realidad, donde las situaciones de urgencia pueden y ocurren en medio del desarrollo. En segundo lugar, la opinión anterior de que el desarrollo es un proceso económico que no puede tener lugar a menos que la paz prevalezca es ahora cuestionada. Como la experiencia de varias ONGs demuestra, es posible continuar el trabajo de desarrollo aún cuando el conflicto prevalece⁵. Además, el desarrollo ha demostrado ser a veces la causa del conflicto y no una ‘víctima’ de éste. Como el

DAC/OCDE (1997) reconoce: “*Sabemos que el declive económico prolongado puede ser una fuente de conflicto. Por otra parte, el desarrollo económico por sí solo no puede prevenir o resolver el conflicto violento, e incluso a veces puede intensificar las tensiones ya existentes en la sociedad*”. Como consecuencia, la clara progresión de las condiciones de paz a las tensiones sociopolíticas, que una vez acrecentadas acaban culminando en abierto conflicto, para después retroceder de nuevo a la paz, se ha convertido en la excepción más que en la norma. Muchos países se caracterizan simultáneamente tanto por la paz como por el conflicto. En un determinado momento de su historia, algunas regiones de un país gozan quizás de paz mientras que en otras el conflicto aparece de forma intermitente.

Por lo que se refiere al problema de soberanía, la promoción del consagrado ‘derecho de intervención’ y el modelo transfronterizo de asistencia no gubernamental -como sucedió en Eritrea y Tigray, por ejemplo - han contribuido a crear nuevos modelos de intervención para Naciones Unidas y otros organismos. En 1993, Jan Eliasson, Vice-Secretario para Asuntos Humanitarios, promovió con entusiasmo la idea de que “*la soberanía ya no es un principio que podemos reconocer como absoluto. Lo que necesitamos es un compromiso firme para promover una política éticamente informada de la solidaridad internacional*” (citado en Bennet y Kayesti-Blewitt, 1996). Como afirma Slim (1997), la mayoría de expertos reconoce que “*desde 1991 se pueden detectar innovaciones en las respuestas internacionales a las guerras y conflictos internacionales*”. El nuevo consenso en el seno de Naciones Unidas junto con el fin de las dinámicas inevitables que la guerra fría implicaba en las guerras civiles ha dado lugar a una nueva libertad de intervención humanitaria. Las guerras civiles ya no son a escala internacional una cuestión de política bilateral -es decir, de superpotencias que se posicionan de acuerdo a sus intereses geoestratégicos-. En la actualidad, una comunidad internacional más unificada, utiliza Naciones Unidas y las ONGs internacionales para instrumentalizar sus intereses en los conflictos.

Finalmente, la neutralidad de la ayuda también ha sido cuestionada. “*Sería imposible, y quizás incluso indesea-*

5 Algunos programas de desarrollo, que invierten en aquellas personas e instituciones (por ejemplo formación en atención sanitaria primaria, instrucción en general, saneamiento, etc) que están dotados de las cualificaciones y la capacidad para proponer y gestionar actividades, han demostrado adaptarse con éxito en tiempos de guerra. La razón es que contribuyen a crear y mantener las estructuras e instituciones locales necesarias para iniciar la fase de rehabilitación y reconstrucción.

EL CONTINUUM ASISTENCIA HUMANITARIA - DESARROLLO

A principios de los años 90 emergía un nuevo concepto en la jerga humanitaria: el llamado 'continuum' asistencia humanitaria-desarrollo. Anteriormente dicho concepto había sido ya utilizado en los análisis de riesgos y desastres naturales, especialmente con relación a las sequías en los países relativamente estables en África. La idea central era que el impacto de los desastres podía reducirse y el índice de recuperación ser acelerado, por medio de la integración de los planteamientos de prevención, respuesta y recuperación: es decir, ligando la asistencia humanitaria y el desarrollo. Desde la reformulación de la ONU del "continuum", ha habido un debate importante -especialmente con relación a la pureza de la ayuda-, dado que la praxis de la denominada asistencia humanitaria desarrollista ha demostrado ser altamente problemática especialmente en las crisis que implican conflicto. ¿Deberían confinarse los organismos a un planteamiento minimalista de asistencia humanitaria o pueden implementar simultáneamente una agenda más amplia, (como reconoce el DAC/OCDE en las directrices DAC sobre conflicto, la paz y desarrollo, 1997) que integre prioridades tales como la educación, el desarrollo económico, la capacitación, el desarrollo de capacidades y la justicia social? Es decir, ¿es deseable o, lo que es más importante, viable políticamente una opción como la descrita?

ble, disociar completamente el esfuerzo humanitario de la acción política' (A. Hay, citado en Bennet y Kayetisi-Blewitt, 1996). El trabajo humanitario se concentra en los síntomas agudos producidos por las crisis. Tales crisis, sin embargo, no pueden resolverse sin un compromiso y contrato políticos, capaces de abordar las causas subyacentes. El margen de maniobra de las ONGs es definido por los estados soberanos y por Naciones Unidas. Al final, por muy neutras que afirmen ser las ONGs a la hora de intervenir en una crisis, lo cierto es que la asistencia humanitaria es rara vez una actividad sin connotaciones políticas. Incluso, como Keen y Wilson (en Macrae y Zwi, 1994) reconocen, la ayuda puede contribuir a la institucionalización de la violencia - el llamado 'lado oscuro del

humanitarismo' - por medio de la liberación de recursos locales que quedan disponibles para perpetuar la guerra, atrayendo el saqueo, facilitando el aislamiento de ciertos grupos o socavando estrategias locales⁶.

La crisis en la teoría que guía la práctica de las ONGs

"Si nuestros deseos pudieran ser concedidos, pediríamos situarnos en el futuro para leer los análisis históricos de cómo la comunidad internacional gestionó las crisis humanitarias complejas durante el periodo posterior a la Guerra Fría. No teniendo esa opción, seguimos experimentando" (Maxwell en WorldVision, 1998). Las ONGs han tenido que descubrir maneras de trabajar en el contexto de los crecientes conflictos internacionales. Careciendo de los medios para terminar con la violencia, enfrentadas con las limitaciones del sistema de Naciones Unidas y con una comunidad de donantes bilaterales poco dispuesta a cooperar directamente con los gobiernos receptores y movimientos populares locales, las organizaciones humanitarias se encuentran hoy en la línea de fuego de las crisis humanitarias. En otras palabras, se han convertido en los nuevos 'soldados de infantería' humanitarios.

Para algunos, como Slim (1997), Hendrickson (1998) o Stockton (1998), este final de siglo es testigo de una profunda crisis en la teoría que, de otro modo normalmente dirigiría la práctica de las ONGs: *"Aunque las ONGs tengan un sentido de dónde quieren estar, tienen muy pocas guías teóricas sobre cómo llegar hasta allí"* (Slim, 1997). Las pocas que existen han sido reunidas por Anderson, bajo el principio 'cómo no hacer mal' -basadas en el desarrollo de capacidades locales de paz- y por Richards, bajo la idea de la 'asistencia humanitaria inteligente' sinónimo de una ayuda intensiva en conocimiento. La emergencia en la jerga humanitaria de términos como la 'construcción de la paz', 'el desarrollo de capa-

⁶ Etiopía es un ejemplo clarividente de este proceso. Como denuncia de Waal (1997), la afluencia masiva de ayuda tras la campaña *Band-Aid*, contribuyó más a la supervivencia del Gobierno etíope, cuyo ejército era la razón principal del hambre, que a la supervivencia de la población afectada por la hambruna. La realidad era que las amplias cantidades de ayuda alimentaria internacional se desviaban a las milicias de Gobierno.

	'El enfoque minimalista'	El enfoque experimental
Expectativas	Dictadas por los donantes; «actuar y gastar rápidamente», dinero fácil; considerar síntomas; "ser visto mientras se actúa".	Dictado por el cliente; actuar lentamente; gastar en un cierto plazo; dinero difícil; causas más amplias analizadas.
Finalidades y objetivos	Regreso a la 'normalidad'; a corto plazo; reactivo; no desafía estructuras de poder; planteamiento descendente y no participativo; resultados específicos.	Instiga al cambio; a largo plazo; dinámico; desafía las estructuras de poder establecidas; planteamiento ascendente y participativo; proceso social intangible.
Gama actividades	Limitadas y materiales; concentradas por proyecto	Variadas e inmateriales; orientadas por programas.
Requisitos organizativos	Estructura centralizada y jerárquica; coordinación; logística y distribución.	Estructura descentralizada y plana; facilitación; diálogo; establecimiento de una red; aprendizaje.

CUADRO 1: LOS DOS ENFOQUES ALTERNATIVOS

Fuente: K. van Bravant (en Jolly, 1997)

ciudades' o 'la gobernabilidad' es otro síntoma del proceso actual de interrogación y búsqueda de un nuevo cuerpo teórico que apoye la práctica de las ONGs en los conflictos internacionales.

Haciendo eco de los debates actuales, es posible identificar a grosso modo dos planteamientos alternativos de asistencia humanitaria⁷. En primer lugar, son varias las ONGs que, como Médicos sin Fronteras (MSF) o la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), se caracterizan por un enfoque minimalista, incluso podría llamarse esencialista, de asistencia. Este tipo de enfoque se caracteriza por el compromiso para garantizar la supervivencia de las personas afectadas por el conflicto por medio de la cobertura de lo que se conside-

ran las cinco necesidades básicas de los beneficiarios de los proyectos; esto es, suficiente agua potable y saneamiento, suficiente comida, cuidado médico básico, protección contra las inclemencias del tiempo y protección contra la violencia y el acoso. Bajo esta óptica, los proyectos son de corta duración, de tres a seis meses aproximadamente, y tratan de paliar el impacto de las crisis, en sus fases más agudas.

Por el contrario, otros organismos apoyan un planteamiento más experimental de la asistencia humanitaria, basado en la suposición de que la ayuda puede utilizarse para reducir la vulnerabilidad a los riesgos y a la violencia. En un marco de tales características, el trabajo de asistencia humanitaria va más allá de las cinco necesidades básicas y empieza a estar relacionado no solamente con los materiales y/o servicios que se proveen, sino también con la forma como la asistencia es proveída. Por tanto, el trabajo humanitario no tiene por único objetivo la supervivencia de las personas afectadas por el conflicto,

7 Voutira y Brown (1995) proporcionan un marco alternativo para analizar los planteamientos dominantes en las ONGs en cuanto a gestión y mitigación de conflictos. Sobre la base de un análisis de las agendas y acciones de una muestra de ONGs británicas, los autores sugieren una clasificación de las actividades y de la filosofía de las ONG en tres amplios tipos:

Modelo A	Modelo T	Modelo B
Abordan el conflicto en los niveles superiores y confían en la financiación gubernamental y de los organismos internacionales. Emprenden misiones de campo para recopilar información, y para participar en licitaciones. Confían en la información de detección temprana procedente de fuentes académicas. Generalmente, organizan conferencias de alto perfil y asumen que los conflictos son generados por malentendidos básicos entre las partes implicadas.	Aspiran a influenciar la opinión pública. Generalmente utilizan el vocabulario de desarrollo y se financian a través de aportaciones personales (de sus miembros), de la iglesia y de algunas fuentes gubernamentales. Generalmente emprenden la investigación de campo independiente y fomentan la diplomacia de los ciudadanos y la conciencia de base. Generalmente asumen que los conflictos se generan a partir de carencias y defectos en la libre circulación de la información entre todas las partes implicadas.	Abordan los conflictos desde las organizaciones de base y utilizan el vocabulario propio de los activistas por la paz. Se financian a partir de las aportaciones de sus miembros y de fundaciones privadas. Hacen uso de métodos y técnicas de los otros dos modelos y generalmente asumen que los conflictos son el resultado de violaciones de los derechos humanos.

sino que va más allá, incorporando ideas como la sostenibilidad, la construcción de capacidades locales o la participación de los beneficiarios en el diseño de los programas y su puesta en práctica. Como Duffield (1998) señala, el elemento central de la ayuda se ha desplazado del apoyo a las personas a la consolidación de instituciones y procesos. El cuadro uno resume las cualidades distintivas que caracterizan los dos planteamientos alternativos en términos de expectativas, objetivos, actividades y requisitos organizativos:

Sin embargo, a medida que estas nuevas ideas y directrices van ganando terreno y un número cada vez mayor de organizaciones interviene en los procesos de resolución de conflictos y reconstrucción, empiezan a ser varios los analistas que reivindican que el enfoque experimental, en su sentido más amplio, podría ser políticamente inadecuado puesto que socava valores humanitarios tradicionales y absolutos como la 'neutralidad' y el 'no partidismo'⁸. *"Las ONGs se ven como catalizadores de la transformación de las dinámicas de grupo entre las personas que podrían desempeñar un papel en la prevención de conflictos y la mitigación. Como intermediarios pueden consolidar las actividades que suponen la 'capacitación' de comunidades (...) Sin embargo, los planteamientos alternativos que intentan fomentar la dignidad, amor propio e independencia de los pueblos a partir de estrategias de empoderamiento e integración social pueden, por sí mismos, ser profundamente perturbadores"* (Yansaah, 1995). Y el autor continúa: *"la capacitación asume que se utilizará el poder recientemente adquirido con mayor*

justicia.. Sin embargo, éste no es siempre el caso cuando el vehículo es una organización que refleja las estructuras existentes de poder de la sociedad. Lamentablemente las ONGs en exceso personalizadas, dictatoriales o éticamente exclusivas son comunes. Además, un modelo liberal, consensual y pluralista que intenta contribuir a crear tejido social; esto es, sociedad civil, como entidad separada del Estado, ignora el hecho de que en muchos países en transición, el propio estado es un área en discusión y metamorfosis en la sociedad. Promover estructuras alternativas, entonces, aumentaría las tensiones, en vez de contribuir a suavizar el potencial para el conflicto" (Yansaah, 1995).

Como consecuencia, el regreso a lo que podría considerarse como 'el minimalismo humanitario' parece ser la apuesta de algunos de los actores implicados en las crisis humanitarias. *"La notable vigencia de los conceptos acuñados por Henri Dunant sobre imparcialidad, neutralidad e independencia de la asistencia humanitaria se debe a su reconocimiento en 1859 en la batalla de Solferino, cuando se estableció claramente que la ayuda humanitaria solamente sería políticamente aceptable y éticamente justificable mientras no favoreciera ninguna de las partes en discordia. Dichos principios humanitarios son ahora tan válidos como lo fueron en 1859"* (Stockton, 1998). Este regreso a un 'minimalismo humanitario' no está, sin embargo, exento de controversia y críticas. Como reivindica Purcell (en Minear, 1992), en relación al conflicto afgano: *"La sugerencia de que la ayuda humanitaria debe proporcionarse únicamente de forma equitativa a ambos lados del conflicto impediría que los equipos médicos actuaran dentro de Afganistán; eliminaría los hospitales y centros médicos para los refugiados afganos en Pakistán; y excluiría otros programas dignos de interés en el mundo entero"*. Mientras teóricamente es posible acordar que toda ayuda humanitaria debe estar disponible sobre una base equitativa a ambos lados del conflicto (para evitar tomar partes y ser imparcial), en la práctica, no obstante, mantener tal filosofía dificultaría e, incluso, imposibilitaría, determinados programas fundamentales para la supervivencia de las poblaciones afectadas, en regiones donde el acceso humanitario es sólo parcial.

8 A partir del análisis de la Operation Lifeline Sudan (OLS), Macrae, Jaspars, Duffield, Bradbury y Johnson (1997) advierten contra la aplicación acrítica del concepto de asistencia experimental en las emergencias políticas complejas. Los autores argumentan que para pasar de manera legítima de la asistencia humanitaria al desarrollo, son tres las condiciones que deben cumplirse: primero, debe existir un nivel mínimo de seguridad y respeto de los derechos humanos, así como garantías de acceso humanitario. En segundo lugar, empíricamente debe estar demostrado que la fase más aguda de la emergencia ha desaparecido. Finalmente, los donantes deben ser capaces de reconocer la legitimidad de los gobiernos nacionales y de los grupos rebeldes. Hablando de Sudán, los autores sostienen que no se había satisfecho ninguna de estas condiciones a mediados de 1997. En vez de un proceso de normalización para preparar el camino al desarrollo a largo plazo, la situación en Sudán debería ser descrita mejor como de emergencia política crónica. En un contexto de tales características, una agenda de estrategias experimentales tiene un impacto negativo en el bienestar de las poblaciones afectadas por el conflicto.

Limitaciones del enfoque minimalista	Limitaciones del enfoque experimental
<ul style="list-style-type: none"> • La 'impotencia' de la asistencia humanitaria: la asistencia humanitaria no puede abordar las causas subyacentes del conflicto. Como máximo puede abordar un número limitado de sus efectos. • Es una respuesta a corto plazo, muy similar a la respuesta a un desastre natural (un terremoto, inundación,...). • La asistencia humanitaria puede socavar las estrategias locales de supervivencia (al tratar a las poblaciones afectadas como meros beneficiarios de servicios de asistencia humanitaria). • La asistencia humanitaria puede también disgregar comunidades y promover el desplazamiento. • La asistencia puede conllevar la dependencia (socavando la producción local y el comercio). • Las intervenciones pueden estar guiadas por la opinión de que las necesidades son obvias y de que la velocidad de la acción es de prima importancia. • Las intervenciones están basadas en proyectos y guiadas por los donantes, en vez de los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • A menos que el planteamiento salga de la comunidad, no se identificarán las necesidades, no se reconocerán los recursos locales y la ayuda será susceptible de manipulación. • Los conceptos de desarrollo concebidos a partir de la suposición de progresos estables y secuenciales no incorporan la inestabilidad del conflicto y pueden contribuir a agravar el conflicto. • Existen diversos retos al trabajo del desarrollo, que deben considerarse (por ejemplo las dificultades de transporte y comunicación, hundimiento de mercados, falta de materiales, seguridad de personal). • El planteamiento de desarrollo no puede explicar las razones para la institucionalización del conflicto. • El desarrollo propuesto puede no ser viable y/o sostenible. • El desarrollo puede agravar el conflicto y poner en peligro la vida de las personas que se intentan capacitar. • El planteamiento de desarrollo es difícil de aplicarse dada la mayor facilidad para obtener financiación de emergencia (es más 'sexy' para la prensa, procedimientos más ágiles,...). • Las ONGs son evaluadas según sus ingresos, eficiencia y capacidad de proveer ayuda, unos parámetros que no fomentan este tipo de enfoque más experimental.

CUADRO 2: LIMITACIONES DE LOS DOS ENFOQUES DOMINANTES

El cuadro 2 sintetiza las principales críticas que han recibido, respectivamente, los dos enfoques dominantes. La información está basada en los análisis de Small (1996), Duffield (1997), Macrae y Zwi (1994), Eade y Williams (1995), Keen (1993) y Hendrickson (1998).

En un entorno altamente complejo, posicionadas en el mismo ojo del huracán, las organizaciones humanitarias siguen esforzándose en hacer 'el bien'. Tal como puede extraerse de la tabla anterior, la opción para las ONGs no está entre planteamientos 'correctos' y planteamientos 'incorrectos' evidentes, sino entre enfoques alternativos, cada uno de los cuales plantea importantes y profundos desafíos. *"La incertidumbre es inevitable, y las medidas dirigidas a solucionar un problema casi siempre crean otros"* (Eade y Williams, 1995). El cuadro 3 examina las limitaciones comunes a los dos enfoques dominantes.

La crisis de la identidad y de posicionamiento

"Los humanitarios concienzudos se han dado cuenta de que, a los ojos del público, la asistencia humanitaria

Limitaciones comunes

- Ambos están impregnados de soluciones importadas descendentes. Ambos enfoques conciben la crisis como un estado de ruptura temporal en el seno de la normalidad estable.
- Los organismos implicados están descubriendo que la distinción tradicional entre asistencia humanitaria y desarrollo es cada vez más inútil.
- Obviar o incluso reemplazar a los gobiernos locales, cuando son estructuras legítimas, resulta ser contraproducente (al excluirlos, por ejemplo, de su responsabilidad frente a los ciudadanos).
- La ayuda se ampara en las estructuras que apoyan o agravan el conflicto, al tiempo que pone en peligro el personal de las ONGs y las comunidades con las que éstas trabajan.

CUADRO 3: LAS LIMITACIONES DE LOS ENFOQUES DOMINANTES

ha perdido una gran parte de su legitimidad moral. Antes un símbolo indiscutible de la solidaridad con aquéllos golpeados por la desgracia y la adversidad, la ayuda humanitaria es ahora percibida por muchos como parte del problema" (Short, 1998). La crisis que azota el cuerpo teórico que guía la práctica de las ONGs no es sino la punta del iceberg de una crisis más profunda y trascendental. En otras palabras, todavía muchos problemas conceptuales si-

guen sin resolver. Puesta de manifiesto generalmente a través del choque entre los valores humanitarios y los derechos humanos, ambos universalmente reconocidos, el problema es esencialmente el de tener que elegir forzadamente entre el derecho a la vida y otros valores más amplios, que incluyen derechos civiles y políticos. “*Tenemos que ayudar, pero ¿cómo podemos estar seguros de que estamos haciendo lo correcto, o simplemente no contribuyendo a empeorar la situación?*” (R. Williams, Director del Departamento Exterior de Eesastres en USAID, en Toolis, 1998). Por una parte, las características del nuevo entorno internacional exigen más que nunca la férrea adhesión, por parte de las organizaciones humanitarias, a los ya ampliamente reconocidos valores humanitarios tradicionales. Sin embargo, paralelamente, la coyuntura actual provoca que los límites de lo humanitario sigan redefiniéndose día a día, de manera que es posible hoy situar estos valores tradicionales un contexto de mayor envergadura, en el que son percibidos como parte de una concepción más amplia del humanitarismo internacional. Incluso las ONGs que manifiestamente no participan en la protección internacional de derechos humanos, a la luz de las nuevas emergencias, han comenzado internamente a abordar la importancia de los derechos civiles y políticos, y a cuestionar su pretendido carácter apolítico.

Según Slim (1997) esta tensión de valores es inherente al propio proyecto humanitario y se expresa en la bipolaridad de los intereses humanitarios, que van desde la asistencia a la protección. “*Lograr un equilibrio razonable entre los dos tipos de valores es a la vez el arte y la eterna cruz del humanitarismo verdadero*” (Slim, 1997). En otras palabras, las crisis humanitarias no pueden resolverse única y exclusivamente a través de la asistencia humanitaria. O como dicen Dowty y Loescher (citados en Vogel, 1996): “*A menudo la caridad sólo contribuye a perpetuar la injusticia que causó el desplazamiento de los refugiados, puesto que alivia al país de origen de la presión para corregir la injusticia cometida*”.

De Waal (1996) hace referencia a dicha tensión de valores como la opción entre la ‘neutralidad operativa’ y la ‘neutralidad objetiva’. El mantenimiento de la neutralidad operativa -en otras palabras, la neutralidad humanitaria en su sentido tradicional- prima la entrega de

la ayuda como método para aliviar el sufrimiento humano por encima del tratamiento de las causas que han promovido la crisis humanitaria en cuestión. En tales condiciones la asistencia humanitaria puede ser sólo una actividad a corto plazo. Por el contrario, el mantenimiento de la neutralidad objetiva -o de la solidaridad, parafraseando a algunos comentaristas, al hacer referencia a tal posición- implica que las ONGs están dispuestas a publicar los abusos de los derechos humanos donde ocurren, a pesar de mantener un desinterés por los objetivos políticos de los partidos que guerrean. Desde esta perspectiva, el énfasis en la neutralidad no está puesto en las facciones en discordia, sino en la aplicación imparcial de los principios universales que suponen los derechos humanos. Tal planteamiento es, sin embargo, una estrategia de elevado riesgo, puesto que requiere un análisis muy exacto y bien informado del conflicto e implica juicios de valor. En palabras de Slim (1995): “*Si la locura de la neutralidad (operativa) radica en la negligencia de las líneas de conflicto en sociedades, la locura de la solidaridad puede radicar en creer tener la clarividencia para definir las tan claramente*”. Las ONGs que optan por la solidaridad, y toman partido en los ‘derechos humanos’, como por ejemplo Médicos sin Fronteras, deben aceptar que ello puede comprometer su capacidad operativa.

Llevando más lejos este argumento, es posible concluir que la crisis actual, una crisis de identidad y posicionamiento (tal como queda reflejado en el cuadro 4), es el reflejo de la tensión entre el ‘ethos’ de las organizaciones, sus mandatos y sus sistemas de valores, por una parte, y las nuevas demandas que surgen de las circunstancias cambiantes, por otra parte. “*El margen de maniobra de las ONGs es percibido como la ‘cuerda del funámbulo’: asistir a los más vulnerables sin denunciar las causas verdaderas de su situación, significa que las organizaciones humanitarias se hacen involuntariamente cómplices de los ‘fabricantes del hambre’, y permiten que continúen su manipulación. Por el contrario resistir a sus demandas excesivas significa comprometer la seguridad de su personal sobre el terreno o correr el riesgo de ser expulsado del país y, con ello, abandonar a los más necesitados*” (Brunel, 1998).

En términos operativos	En términos organizativos
<ul style="list-style-type: none"> • El creciente riesgo al que está expuesto el personal sobre el terreno. • La evidencia de que la ayuda humanitaria es un recurso clave que puede ser manipulado potencialmente por los partidos que guerrear y que, por lo tanto, socava la demanda de la neutralidad. • El cuestionamiento de la rentabilidad de la ayuda humanitaria pues una gran parte de ella no alcanza los objetivos designados. • La evidencia de que la ayuda humanitaria puede efectivamente agravar el conflicto. • El dilema de elegir cómo trabajar más eficazmente cuando la ONU o las fuerzas regionales de salvaguarda de la paz están involucradas en la operación. 	<ul style="list-style-type: none"> • El índice de crecimiento sin precedente en los presupuestos y escala de operaciones. • La dependencia cada vez mayor de los fondos procedentes de donantes oficiales. • La importancia cada vez mayor de la influencia política ('lobbying') como mecanismo para movilizar la respuesta internacional a las crisis. • El cuestionamiento de los planteamientos experimentales. • La evidencia de que la tradicional división de las actividades entre asistencia humanitaria y desarrollo es cada vez más redundante. • La evidencia de que el planteamiento de ciclo de proyecto no casa con la naturaleza flexible y multisectorial de los programas que deben adaptarse en los conflictos.

CUADRO 4: LOS SÍNTOMAS DE LA CRISIS DE IDENTIDAD.

Fuente: Borton (1995)

LA CRISIS DE IDENTIDAD EN EL SECTOR VOLUNTARIO

En 1996 Anna Lubelska emprendió un proyecto de investigación para la escuela empresarial universitaria de Aston dirigido a examinar los puntos de vista de los directivos del sector voluntario. Muchos de los directivos entrevistados luchaban por salvaguardar las visiones de las organizaciones, asegurando, al mismo tiempo, la supervivencia de sus organizaciones en un entorno cada vez más competitivo. Confirmaron la opinión comúnmente contrastada en el sector sobre lo que puede considerarse como una verdadera crisis de identidad. La mayoría de sus organizaciones se habían convertido en cuasi-empresas en su esfuerzo por asegurar nuevos recursos y enfrentarse a la creciente competencia. Al mismo tiempo muchas también se habían reinventado efectivamente como agencias proveedoras de servicios para ganar contratos de los gobiernos. Por lo tanto, los directivos se encontraban organizaciones que reunían características de los tres sectores: empresa, administración pública y organización voluntaria.

Ahora que la manipulación de la asistencia humanitaria por elites políticas es ampliamente reconocida ¿pueden las organizaciones humanitarias continuar reivindicando su neutralidad? O, como Voutira y Brown (1995) se cuestionan ¿pueden los principios de neutralidad e imparcialidad ser acatados a medida que las ONGs

movilizan individuos y contrapartes? Cuándo la ayuda humanitaria se identifica con 'realpolitik' ¿cómo pueden los organismos de asistencia humanitaria evitar la asociación con las potencias internacionales a las que, al fin y al cabo, necesitan rendir cuentas? Es precisamente bajo tales circunstancias que cobra sentido el argumento de Keen (1998) de que los principios humanitarios corren el riesgo de ser terriblemente erosionados, puesto que las organizaciones de ayuda se están enfrentando a dificultades enormes al intentar adaptarse las circunstancias cambiantes. *"Muchas organizaciones no están tratando el mundo como es, sino como convenientemente y con optimismo suponen que es"* (Keen, 1998).

¿ Existe margen de maniobra?

No es bastante con soñar,
uno debe saber cómo hacerlo.

Charles Baudelaire

"Las organizaciones no lucrativas son el último tótem sagrado del siglo XX, y han sido en gran parte inmunes al escrutinio y críticas públicas. Pero la historia de desastres recientes como Somalia, Ruanda y ahora Sudán prueba que los mantras simplistas mundiales de ayuda están muy lejos de la verdad" (Toolis, 1998). Las críticas hacia la comunidad no gubernamental en conjunto están aumentando. Se acusa, por ejemplo, a las ONGs de constituir una industria enorme, en la que no existe regulación alguna, como si de un 'circo' se tratara. Sin embargo, debemos

reconocer que la urgencia asociada a las crisis y la necesidad de movilizarse rápidamente a fin de mantener su credibilidad, deja a las ONGs con muy poco tiempo para concentrarse en la consolidación de experiencias, el aprendizaje institucional y el reglamento de las prácticas, aspectos cruciales a los que las organizaciones deben dedicar e invertir recursos, mientras estén comprometidos con la mejora de su rendimiento. *“Sin la evaluación en profundidad del rendimiento y rentabilidad de sus acciones, es probable que las ONGs no puedan trazar su propio camino a través del complejo laberinto que constituye el mundo de la ayuda al desarrollo, ni encontrar y mantener el equilibrio correcto entre las oportunidades y los peligros”* (Edwards y Hulme, 1996). La escala de movilización de fondos necesaria para mantener a las mayores ONGs *ha engendrado muchas máquinas bien engrasadas de publicidad y cabildero* (A. Finucane, en Cuhill, 19977). Tristemente, el crecimiento y eficiencia cada vez mayor que han experimentado las relaciones públicas de las ONGs no se ha acompañado de un rendimiento proporcionalmente mejorado, sino, más bien se ha acompañado de un cierto sacrificio de su independencia.

Está claro entonces que las ONGs necesitan repensar su respuesta al conflicto. Sin embargo, la necesidad, como Small (1996) proclama: *“no radica tanto en diseñar un tercer enfoque, como alternativa a los paradigmas existentes de asistencia humanitaria y desarrollo”*, esto es la asistencia minimalista frente a la asistencia experimental, tal como han sido descritas en apartados anteriores. La naturaleza de los conflictos actuales exige flexibilidad y capacidad de adaptación al contexto: en determinados contextos podría haber un rol para la intervención exterior en forma, por ejemplo, de asistencia mínima, de carácter estrictamente humanitaria. En otros, por el contrario, podría ser más apropiado un enfoque de desarrollo basado en la comunidad y la potenciación de capacidades locales. Sin embargo, tal como Hendrickson (1998) plantea: *“mientras existe la necesidad de un planteamiento flexible de la acción humanitaria, la necesidad de que las ONGs hagan un alto en el camino y evalúen de nuevo sus planteamientos no puede ser ignorada”*. Los desafíos y retos planteados por los conflictos actuales van más allá de las cualificaciones técnicas. *“Mientras la comunidad*

HACIA UN NUEVO PROFESIONALISMO

“El nuevo profesionalismo invierte los valores, los métodos de investigación, los papeles y relaciones de poder del profesionalismo normal, poniendo a la gente en primer lugar. El nuevo profesionalismo pone de relieve la descentralización, la capacitación, la iniciativa y la diversidad locales” (Chambers, 1994). En el caso de la ayuda humanitaria, se cuestiona que los organismos que tradicionalmente demostraban llegar a los más necesitados sean capaces ahora de proporcionar ayuda efectiva en situaciones de conflicto. Reconocer un nuevo grado de profesionalismo es necesario por parte de los proveedores de la ayuda internacional y, significa reconocer la creciente complejidad de los conflictos actuales y el mayor papel desempeñado por los factores políticos en la crisis humanitarias.

humanitaria está intentando corregir el sistema, estableciendo más controles y equilibrios a través de códigos de conducta, ‘ombudsmen’ (la figura del defensor del pueblo) y normas técnicas, ha resultado ser menos coherente a la hora de mantener una batalla a nivel de conceptos y de ideología. En el corazón del problema no está sólo la protección de la calidad de las raciones, sino también las bases de los derechos y responsabilidades internacionales. La protección de estos valores, y no sólo de sus necesidades de tesorería, es posiblemente el desafío principal al que se enfrentarán las ONGs en los próximos cinco años” (Macrae, 1998). O, como explica Brunel (1998), el desafío es principalmente de carácter político y conceptual. En otras palabras, reside en el campo de la política, de las relaciones entre los diversos actores implicados y de los mecanismos y herramientas de la respuesta y de la ayuda.

La necesidad de autovalorarse de nuevo:
¿puede ayudar la planificación estratégica?

Las ONGs involucradas en los conflictos internacionales deben reconsiderar cuidadosamente muchas cuestiones, como: ‘¿Cuál es su nivel de confort al trabajar en conflictos?’ ‘¿Cómo establecer sus prioridades?’ ‘¿Cuál es su predisposición a actuar en circunstancias en las que los

acuerdos escritos normales no son posibles?' '¿Están dispuestas a enfrentarse a opciones difíciles en situaciones donde no hay ganadores ni perdedores?' o '¿Cuál es el peligro de ser absorbidos por la dinámica de la violencia?'. Una clave para responder a tales preguntas, gestionar el desafío organizativo y construir las capacidades necesarias es precisamente la planificación estratégica efectiva. Es precisamente este proceso el que tiene por objetivo la determinación de la misión y objetivos de una organización, las directrices principales para lograr esos objetivos y la gama de actividades a llevar a cabo (UNDP, 1995); en otras palabras, la determinación del tipo de organización que debe o se propone ser, y la naturaleza de la contribución que se propone hacer. Son numerosas las organizaciones actualmente en proceso de ajuste organizativo, como forma de adaptarse a las demandas actuales y urgentes del conflicto prolongado. Sin embargo, como sostiene Borton (1995), se trata, en la mayoría de los casos, de ajustes 'ad-hoc', que se emprenden 'sobre la marcha' según la coyuntura exterior. A partir del reciente desarrollo del llamado 'mercado de la ayuda', muchas organizaciones parecen ser conducidas por las oportunidades que se asoman en su camino, en vez de por una estrategia y objetivos claros. Así pues, los planteamientos de muchos organismos parecen ser bastante reactivos y sus agendas influenciadas a menudo por demandas provenientes de agentes externos. Esta tendencia ha tenido implicaciones negativas para la planificación y gestión efectivas, puesto que implica una falta de atención a las capacidades clave y objetivos estratégicos de las organizaciones.

La planificación estratégica puede proveer a las ONGs de un marco consistente para examinar y evaluar sus fortalezas y debilidades, como paso necesario para construir sobre la base de las técnicas que han ido desarrollando año tras año. Como sugiere Harding (1995), las organizaciones necesitan "tener en mente la complejidad del cuadro entero y necesitan desarrollar su propia guía de acción en una situación a menudo única y desordenada". Lo que se requiere, por tanto, de las organizaciones humanitarias es un compromiso vital en relación tanto al análisis político como organizativo antes y durante la intervención: las ONGs en los conflictos internacionales,

deberían, por tanto, considerar y evaluar cuidadosamente el impacto que sus mandatos y cultura organizativa interna tienen en la manera como responden a las demandas del nuevo orden mundial complejo.

No hay que equivocarse, sin embargo, y pensar que la planificación estratégica es la cura a los males que acontecen a las organizaciones humanitarias. La planificación estratégica, por muy eficaz y adecuada que sea, no tiene todas las respuestas a la crisis actual. El tratamiento de los conflictos internacionales es un ejercicio demasiado complejo para reducirse a un grupo de herramientas y, por otra parte, la búsqueda de un 'remedio universal' o 'panacea' es, cuanto menos, engañosa. Sin embargo, como Hansen (UNDHA, 1997) discute, existen vacíos substanciales en la capacidad operativa de la comunidad humanitaria internacional para responder a la inestabilidad y al conflicto: "*Estamos comenzando a saber lo que nos gustaría lograr en la mitigación, gestión y resolución de conflictos. Pero todavía no sabemos cómo hacerlo. En otras palabras, carecemos de las herramientas para poner nuestras ideas en práctica*"

Construir un marco
para evaluar el rendimiento de las ONGs

Mientras se ha prestado considerable atención al análisis y a la evaluación de los proyectos individuales de las ONGs en las situaciones de conflicto, los procesos y variables internos que determinan la capacidad organizativa para responder al conflicto han sido poco analizados. Como Fowler (1996) denuncia, una de las debilidades de los sistemas actuales que existen para evaluar el rendimiento de las ONGs es la separación asumida entre los proyectos y las características internas de la propia organización, como si tuvieran poco o nada que ver entre sí. En este sentido, un aspecto crucial de la planificación estratégica es el énfasis que pone en la interdependencia entre valores, objetivos, estrategias, políticas y acción organizada, puesto que es precisamente la unidad y coherencia entre tales elementos la que determina la capacidad que tendrán las organizaciones de colocarse de modo realista en el entorno, de construir una identidad fuerte y de hacer el mejor uso de sus fortalezas. Así pues, la planifi-

cación estratégica exitosa, implica varios pasos. En primer lugar, las estrategias deben generarse de conformidad con una visión y objetivos compartidos y una profunda comprensión del contexto. En segundo lugar, las estrategias deben probarse en relación al entorno externo y los condicionantes internos. En tercer lugar, los resultados deben ser reformulados en términos de objetivos y estrategias consistentes y alcanzables. Y finalmente, las estrategias deben implementarse. El cuadro 5 sintetiza la esencia de este proceso identificando las capacidades fundamentales que las ONGs deberían examinar (Fowler, 1996; Goodhand, 1996):

El cuadro 5 proporciona un marco útil para las ONGs que trabajan en los conflictos como punto de partida para su autovaloración y análisis organizativo. Combinadas e integradas, las tres áreas de capacidad organizativa ('ser', 'hacer' y 'relacionarse') determinan el rendimiento global de las ONGs, así como su posición institucional como actores cívicos.

Reconstrucción de la identidad de las ONGs: algunas directrices

Organización interna: 'ser'

Las organizaciones de ayuda tienen, en cierto modo, un interés por prometer mucho, y luego cuando no pueden entregar todo lo que han prometido, disfrazar este hecho.

Keen (1998)

El discurso humanitario de las ONGs refleja diferencias en las culturas y mandatos organizativos internos de las organizaciones. "El diferente grado de importancia que las ONGs otorgan a la defensa de los derechos humanos como aspecto legítimo de la actividad humanitaria, surge

9 De acuerdo con los argumentos de Schaffer (Clay y Schaffer), necesitamos superar los defectos implícitos en el modelo 'del buen sentido' de la política, un modelo que es inútil como versión de lo que realmente sucede:

- En vez de tratar la política como verbal, voluntarista y con capacidad de decisión, deberíamos considerarla en relación a las decisiones, agendas y establecimientos.
- En vez de tratar la política como simples elocuciones, separadas de la puesta en práctica, ignorando con ello ámbitos enteros de la práctica política, debemos considerarla como un proceso político e institucional.

Organización interna "Ser"	<u>Identidad/Propósito</u> : marco conceptual que permite a una organización entender el lugar que ocupa en el 'mundo'
	↳
	<u>Misión/Mandato</u> : la razón de ser de una organización
	↳
	<u>Visión</u> : opinión de la organización de cómo querría que el mundo fuera, su esperanza de la realidad 'ser'.
	↳
	<u>Estrategias</u> : dirigen el uso que la organización hace de los recursos disponibles para llevar a cabo su misión y tener el mayor impacto posible.
	↳
	<u>Recursos</u> : humanos, físicos y financieros
	<u>Sistemas y estructuras</u>
Vínculos "Relacionarse"	Relaciones externas. con los gobiernos, otras ONGs, líderes de la comunidad, sector privados...
Programación "hacer"	Impacto y efectividad, tanto para la comunidad receptora de los programas, como a nivel político.

CUADRO 5: EVALUANDO EL RENDIMIENTO DE LAS ONGS:

TRES ÁREAS DE LA CAPACIDAD

a partir de la manera como los derechos humanos se integran en su cultura humanitaria organizativa' (Rahman, 1997). Sin embargo, la importancia de la cultura organizativa se amplía más allá de los derechos humanos y actúa como marco a través del cual las organizaciones entienden su oficio humanitario y diseñan las intervenciones apropiadas. Los enfoques y el trabajo de cada ONG son el reflejo de la cultura y del sistema particular de valores y creencias. En palabras de Vogel (1996): "Las suposiciones, los valores y las consideraciones que informan

El mandato único del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como guardián de la ley humanitaria internacional (los convenios de Ginebra) ha tardado años en conseguirse y la Cruz Roja ha invertido recursos sustanciales en la promoción pública de sus principios fundamentales. La difusión de estos principios a las facciones que guerrear es un requisito previo a la intervención y el CICR es apoyado por Gobiernos nacionales por todo el mundo quiénes son signatarios a sus convenios.

la asistencia humanitaria son cristalizaciones de una moral particular”.

Una identidad clara y consensuada integra la esencia de una organización efectiva, especialmente en el contexto actual de cambio y conflicto constantes. Cuando los miembros de las ONGs son plenamente conscientes de la naturaleza de las organizaciones en las que trabajan, sin duda, están mejor equipados para comprender las dimensiones e implicaciones del contexto en el que operan y para tratar los problemas, superar las debilidades superadas y estimular resistencias. La identidad y misión son conceptos que engloban lo que las organizaciones son, no solamente lo que hacen. Construir un mandato para trabajar presencia de conflicto resulta ser un ejercicio complejo, dada la multiplicidad y heterogeneidad de los factores a tener en cuenta. *“Las ONGs viven y trabajan en situaciones donde reina la ambigüedad”* (Bennet y Kayetisi-Blewitt, 1996). Parte de esta ambigüedad es inherente a la naturaleza misma de las ONGs:

La historia y experiencias de diversas organizaciones humanitarias son de gran utilidad a la hora de comprender la realidad de las operaciones de asistencia humanitaria hoy en día. CARE, una de las mayores organizaciones de asistencia humanitaria, primero comenzó a enviar asistencia humanitaria bajo la forma de ‘paquetes CARE’ en 1946 a los europeos duramente castigados por la II Guerra Mundial. El crecimiento dramático de CARE como organización era una expresión del deseo de los occidentales de participar en el compromiso moral y humanitario para con los más necesitados de ayuda. Tras la guerra, CARE empezó a involucrase en la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria -principalmente desastres naturales y movimientos civiles transfronterizos en las guerras civiles- en el mundo subdesarrollado. La tarea era la de ayudar a alimentar y proporcionar atención sanitaria básica a los afectados, para ayudarles a superar la crisis. Hoy, CARE trabaja en diversas emergencias a largo plazo, como sequías endémicas y desde hace tiempo, guerras civiles.

1 Bajo el paraguas ONG, existe tal diversidad de organizaciones que es muy difícil hacer referencia a ellas bajo un apelativo común, que implique mandatos y objetivos similares. La comunidad autodenominada ‘no

gubernamental’ comprende diferentes organizaciones que se colocan a lo largo del espectro que se extiende del puro humanitarismo al ámbito judicial, con muchas organizaciones que revisan actualmente sus mandatos en busca de intervenciones apropiadas en los conflictos donde las violaciones de los derechos humanos no pueden ignorarse. En este sentido apunta el argumento de Tvedt (en Serbe, Macrae y Wohlgemuth, 1997) que defiende que la percepción de las ONGs como sector uniforme es problemática, puesto que impide que se aprovechen y exploten las diversas ventajas comparativas, de acuerdo con la naturaleza diferente de las misiones.

- 2 Las ONGs son financiadas y responsables ante los donantes de su país de origen, mientras que implementan sus programas en otro país. No generan sus fondos del mismo modo que las empresas privadas; es decir, a cambio de determinados bienes y/o servicios ofrecidos a los clientes. Los clientes de las ONGs -recurriendo a la terminología de gestión- son las comunidades a las que consideran están ayudando de formas diversas. Como consecuencia de ello, su trabajo es doble: cumplir sus mandatos en el Sur y organizar su comunicación con los donantes y otros actores importantes del Norte tales como los medios de comunicación y las esferas académicas.
- 3 Aunque las ONGs se consideran comprometidas con las reformas a largo plazo que implican la capacita-

Desde sus orígenes, OXFAM ha participado en una amplia gama de programas de asistencia humanitaria. La ayuda se ha extendido de la financiando de pequeños proyectos de asistencia humanitaria en el contexto de programas existentes de desarrollo, a operaciones de urgencia de gran envergadura en regiones en las que no existía un trabajo de cooperación al desarrollo previo. La organización percibe la asistencia humanitaria como parte de un abanico de respuestas a la pobreza y al sufrimiento, que aspiran a la capacitación de las personas y al a las estructuras locales, como medio para que estas personas tomen el control durante sus vidas. Así pues, la acción política y las iniciativas de salvaguarda de la paz son una parte integrante del trabajo de OXFAM.

ción de las comunidades con las cuales trabajan, todavía se financian principalmente a través de donantes que exigen resultados a corto plazo. Además, como Hashemi (1991) argumenta, los esfuerzos que las ONGs han hecho para capacitar y empoderar a las comunidades a las que asisten, se han situado, en la mayoría de los casos, en la esfera comprendida por los miembros de las propias organizaciones y, raramente, a un nivel local.

- 4 El empuje de las ONGs para democratizar el desarrollo sigue estando aislado de las estructuras de política formal. Como discute Clarke (1996), en muchos aspectos, las ONGs están mal colocadas para contribuir a la democratización, ya que su posicionamiento ideológico y su carácter organizativo firmemente arraigado en su personalidad pueden marginalizarlas de las principales corrientes de movimientos sociales que impulsan las luchas populares para el desarrollo.
- 5 Finalmente, son una mayoría, si bien a diferente escala en cada caso, las ONGs que dependen de la financiación gubernamental. Al mismo tiempo, sin embargo, el acceso y control cada vez mayor sobre la información ha consolidado su papel como agentes informadores y críticos de las políticas oficiales de ayuda. Como dice Duffield (en Serbe, Macrae & Wohl-gemuth, 1997) son muchas las ONGs que insisten en su rol como influenciadores de las políticas públicas de los donantes, mientras actúan en un marco dictado por los propios actores que critican. Además, teniendo en cuenta el nuevo énfasis en la profesionalización y calidad de servicio (Edwards y Hulme, 1995), existe el riesgo de que las ONGs olviden su papel como agentes sociales de movilización -catalizadores sociales- y asuman, por lo tanto, responsabilidades que deben de otro modo pertenecer a la esfera de estado. Es decir, las ONGs podrían convertirse en meras agencias de provisión de servicios contratadas por los gobiernos donantes para eximir de sus responsabilidades a los gobiernos locales, socavando, por tanto, la legitimidad de los mismos. En definitiva, como argumentan Edwards y Hulme (1995), las organizaciones humanitarias corren el riesgo de ser un instrumento más de las agendas de otros actores, más

El mercado de la ayuda

A veinte minutos en avión de Ajiep se encuentra Adet, emplazamiento de otro centro de alimentación de la pequeña ONG británica Merlin, cuya ambición es la de convertirse en el MSF británico. Paradójicamente, los centros de alimentación son lugares peligrosos para las poblaciones hambrientas: el pobre nivel de sanidad y las malas condiciones higiénicas provocan generalmente brotes de diarrea o cólera casi inevitables. Por ello el buen sentido médico recomienda abrir tantos centros como sea posible, para evitar excesivas aglomeraciones. Los coordinadores de la operación OLS (*Operation Life Sudan*) concedieron a Merlin la 'licencia' en Adet y, poco después, DFID (el Departamento de Desarrollo Internacional de Gran Bretaña) le concedió 800,000 libras para llevar a cabo la operación. El Programa Mundial de Alimentación de Naciones Unidas era el encargado de suministrar la comida. El presupuesto anual del Merlin es aproximadamente de 5.5 millones de libras, de manera que la operación en Sudán representaba un incremento repentino en sus ingresos de un 20%. Adet daba también a Merlin la oportunidad de aumentar su perfil y por ello de aumentar fondos directamente del público. Sin duda, la operación Merlin, todavía vigente, contribuirá a salvar vidas. Pero es un ejemplo de cómo el principio humanitario está vinculado con los intereses institucionales de las organizaciones, grandes y pequeñas, que declaran estar preparadas para atender cualquier necesidad. ¿Dónde está la frontera cuando los beneficiarios de la ayuda occidental se convierten en poco más que el apoyo necesario para una campaña exitosa de 'fundraising' en casa?

Fuente: Toolis (1998)

poderosos. La gran mayoría de ONGs defiende como principio fundamental su independencia; esto es, su libertad frente la influencia de cualquier otra organización que pudiera interferir con sus aspiraciones. Sin embargo, como reconoce Kent (1987): "En las operaciones cotidianas de las ONGs, este precepto fundamental se pone constantemente a prueba y es a menudo reducido a un deseo, algo utópico. No es que

las ONGs abandonen fácilmente este principio particular, sino que el principio entra en conflicto con otros aspectos de su autoimagen'.

En situaciones de abierto conflicto, se han dado casos en que las ONGs han asumido responsabilidades que exceden la misión prevista. *"A medida que somos vistos cada vez más como los socios operativos de organismos de la ONU y la comunidad de donantes, o como la vanguardia en el oficio humanitario, aumenta la presión para perder de vista nuestros principios y creencias fundamentales"* (FICR, junio de 1994). A medida que las ONGs se hacen más profesionales, la escala de las operaciones es mayor, se manejan presupuestos millonarios y las estructuras de apoyo y burocracias son más pesadas, es cada vez más difícil resistir a las presiones que amenazan con erosionar seriamente sus características distintivas más valiosas; es decir, sus puntos fuertes o 'ventajas comparativas' - utilizando la terminología de gestión-. Tales puntos fuertes incluyen el compromiso, su carácter, la flexibilidad, el cuidado, la comprensión cercana de la cultura y ambientes locales y la espontaneidad. *"Normalmente se supone que las ONGs gozan de ventajas comparativas para evaluar las necesidades (...) se las ve en la posición de ser capaces de detectar rápida y tempranamente desastres, y se cree que están bien equipadas para superar las dificultades que los donantes importantes pueden tener con la canalización de la ayuda a los grupos rebeldes y regímenes que carecen de reconocimiento internacional. Se considera a menudo a las ONGs como flexibles e innovadoras, con gastos generales bajos* ¹⁰ (Keen, 1993).

¹⁰ Los críticos sostienen que no todas las ONG personifican tales valores de base ni caben en el modelo de las políticas viables que abordan las culturas locales. Rahman (1997) sostiene que una de las razones por las que CARE demandó tan enérgicamente la intervención de los E.E.UU. en la crisis somalí era el constante saqueo de sus operaciones y aprovisionamientos. Ésto sucedía porque, a diferencia de otras ONG sobre el terreno, CARE no comprendió la cultura local, especialmente en lo que se refiere a las negociaciones con facciones de los clanes locales. Otros críticos, como Clarke (1996), sostienen que las ONG están mal colocadas para contribuir a la democratización, desde sus ideologías y mandatos. Además, muchas ONG pueden utilizar métodos y tecnologías inoportunos debido a las presiones que emanan de las demandas de los donantes. En conclusión, como Keen (1993) afirma, se respira actualmente un clima de escepticismo cada vez mayor en relación a las 'ventajas comparativas' de las ONG.

Para frenar este proceso de progresiva erosión de los valores idiosincrásicos de las ONGs, es necesario que las organizaciones humanitarias regresen a sus raíces y renueven su compromiso de servir a aquellos que están más necesitados de asistencia: los más vulnerables. Tal como reconoce Minear (1992), las organizaciones humanitarias necesitan redefinir la moral del humanitarismo con un doble propósito: reafirmar las 'verdades básicas', personificadas en las tradiciones del sector voluntario, por una parte, y obtener guías para una acción más responsable, por otra. Algunas directrices útiles en un ejercicio como el propuesto podrían ser:

Para empezar, las ONGs deberían redefinir sus principios (Commonwealth Foundation, 1996). Tres son los principios esenciales que caracterizan a las ONGs (Minear, 1992). En primer lugar, las ONGs son organizaciones privadas; es decir, son organismos que se financian sustancialmente a través de contribuciones privadas. Esos recursos, a los que se suman los de carácter público, se utilizan de conformidad con las normas de base especificadas por las juntas directivas compuestas por ciudadanos privados, ante quienes las ONGs son responsables. En segundo lugar, las ONGs son organizaciones voluntarias. Son una expresión de la sociedad civil organizada e intentan cultivar el apoyo entre las personas que comparten sus objetivos. En tercer lugar, las ONGs están orientadas a las personas; es decir, expresan los intereses de los ciudadanos normales a través de lazos directos con personas de otros países.

Las ONGs deberían esforzarse por desarrollar sus capacidades éticas, para comprender los diversos valores morales que funcionan en una organización y tomar decisiones que impliquen la selección entre dichos valores. Según Slim (1997), el debate sobre la responsabilidad moral es esencialmente un debate entre acciones y consecuencias, y sobre quién debe asumir las responsabilidades. Algunas ONGs creen que ciertas acciones son siempre buenas en sí mismas, ya que los principios lo son. Otras, discípulas de la ética consecuencialista, creen que las acciones son sólo aceptables cuando sus consecuencias más amplias son también buenas. Sin embargo, como afirman Serbe, Macrae y Woohlgemuth (1997), en el contexto altamente incierto de conflicto no hay opciones fá-

ciles y un planteamiento maximalista, aspirando a tomar en consideración todas las consecuencias, estaría plagado de incertidumbre, especulación y el cálculo sin fin de todos los posibles resultados. Lo que las ONGs pueden y deben hacer es, sin embargo, establecer una visión y posicionamiento morales claros, respecto a problemas importantes para programar efectivamente y en consecuencia mantener la moral de personal. Slim (1997) recoge algunos de los principios que ilustran buenas prácticas, que las ONGs podrían tomar en consideración en cualquier análisis ético. Tales principios pueden agruparse alrededor de tres principales aspectos de la acción de cualquier organismo: lo que conduce un organismo, lo que informa a un organismo; y lo que autoriza un organismo. Así pues, las intenciones de una organización deben ser buenas. Del mismo modo, sus motivos necesitan ser buenos y la organización debe estar comprometida en hacer todo lo posible para recoger toda posible información pertinente antes de adoptar cualquier decisión particular.

En tercer lugar, los organismos deberían evitar sobreidentificarse con los problemas inherentes al conflicto. Deberían, por lo tanto, distinguir entre lo que es y lo que no es su responsabilidad legítima y concentrar sus esfuerzos y recursos en esos problemas en los cuales pueden tener un impacto positivo.

Finalmente, donde el compromiso es necesario, las ONGs deben aceptarlo. Un ejemplo de tal compromiso es proporcionado por la siguiente declaración hecha por la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR, nov. 1997): "*Actuamos porque vemos algo que es incorrecto, inmoral, que no debe ser. No nos alejamos y proclamamos que el problema es responsabilidad de un tercero. No nos alejamos pensando que tomar medidas puede desafiar normas y la autoridad existentes. Actuamos para prevenir y para aliviar el sufrimiento humano dondequiera que pueda encontrarse, y para asegurar el respeto por el ser humano. Poner estas palabras simples en acción es el desafío real del próximo milenio*".

Programación: 'Hacer'

En un mundo ideal, como opina Small (1996), la definición y diseño de los programas de acción es un proceso participativo, firmemente arraigado en un profundo y detallado análisis político y organizativo. En el mundo real, sin embargo, el diseño de los programas resulta frecuentemente y en gran medida influido por demandas exteriores, necesidades financieras y presiones de los medios de comunicación¹¹, de manera que no es extraño encontrar organizaciones que se 'sientan obligadas' a intervenir en una situación determinada, a pesar de reticencias iniciales y argumentos objetivos para no hacerlo. En otras palabras, las ONGs pueden 'ser arrastradas' a tomar parte en una situación donde no tienen las competencias apropiadas. "*Institucionalmente, las organizaciones no lucrativas grandes necesitan desastres para generar rentas. Médicos Sin fronteras tiene un presupuesto de 250 millones de dólares, Oxfam de 91 millones de dólares y Save the children Fund de 72 millones (...). Una gran parte del esfuerzo de las ONGs está dedicado al trabajo de desarrollo a largo plazo, que resulta ser poco "sexy" y recibe poca atención (...). Por el contrario, las crisis humanitarias ocasionan una explosión de la cobertura mediática, un flujo casi inmediato de donaciones públicas y la presión intensa en los departamentos gubernamentales*" (Toolis, 1998).

Con objeto de resistir estas presiones, que podrían provocar que las organizaciones fueran absorbidas por la dinámica del conflicto, y una vez ha sido completado el ejercicio de valoración de su identidad y misión, las ONGs deben ir un poco más allá y evaluar sus capacidades organizativas de base. Y deben hacerlo tanto en términos de sus fortalezas como de sus debilidades, a la luz del contexto (a nivel micro y macro) donde operan (cuadro 6). Un ejercicio como el descrito es el que en términos de gestión recibe el nombre de análisis SWOT' (siglas que en lengua inglesa corresponden a las iniciales de: fortalezas-debilidades-oportunidades-amenazas). Son dos las

¹¹ La relación de alguna manera 'simbiótica' entre las ONG y los medios de comunicación se ha convertido en un tema importante de análisis y son diversos los estudios y artículos publicados al respecto. Dadas las limitaciones de este documento, este problema no será examinado con detalle.

razones principales que pueden argumentarse para apoyar este proceso. Para empezar, las ONGs necesitan saber lo que son capaces de lograr. Las actividades inicialmente previstas que, posteriormente no pueden sostenerse por razones de capacidad, tienen implicaciones importantes que necesitan considerarse antes de tomar decisiones. Como Eade y Williams (1995) afirman a propósito del manual publicado por Oxfam de asistencia humanitaria y desarrollo: *“Una organización que predica una cosa pero practica otra no merece respeto”*. En segundo lugar, y lo que es más importante, en términos de responsabilidad, un organismo puede solamente ser considerado responsable de no hacer algo si teniendo la capacidad para hacerlo, decidió no actuar.

El objetivo final de este proceso es el establecimiento de propósitos y objetivos organizativos claros, centrándose en aquellas áreas de trabajo donde las ONGs pueden demostrar tener ventajas competitivas. Las ONGs debe-

rían proporcionar servicios basados en sus valores exclusivos, derivados de su interés por los derechos humanos básicos y la calidad de vida de las comunidades a las que asisten según lo expresado en sus principios fundamentales. En palabras de la FICR (marzo de 1994): *“contribuir a la fortaleza de nuestras sociedades en los países donde hay más necesidades debe ser uno de nuestros intereses primordiales, al tiempo que intentamos preservar el valor añadido que la Federación proporciona a comunidad internacional, y aumentamos nuestra capacidad de proporcionar servicios, desarrollar capacidades y empoderar a los más empobrecidos, las víctimas de desastres y aquéllos en situación de necesidad (...) La naturaleza local y la presencia a largo plazo de sociedades nacionales es una ventaja que todavía debemos aprovechar más en profundidad”*.

Inspirados por las contribuciones de Brunel (1998) es posible definir grandes rasgos tres áreas relativas a la

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • La trascendencia internacional y la existencia de financiación disponible. • La emergencia de potentes estructuras locales • La capacidad de las ONGs para repensar la sociedad civil • La capacidad de los ‘nuevos gobiernos para organizarse y para tomar el control • Creciente sensibilidad política y conciencia pública • Creciente rol del sector voluntario en general + mayor credibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización de las actividades humanitarias • Insensibilidad y falta de atención por parte de los gobiernos locales • Falta de atención a las ONGs • Las presiones, en términos de horizonte temporal y recursos, que conllevan programas inoportunos, basados en análisis incompletos y/o sesgados. • Financiación orientada a proyecto y resultados a corto plazo. • Escasa atención a las zonas rurales • Discreción de los programas gubernamentales (primacía de sus agendas, prioridades cambiantes de ayuda, falta de consistencia) • Pérdida de independencia • La ayuda puede agravar el conflicto al ser absorbida por la dinámica del mismo. • Creciente competencia por los fondos disponibles.
Puntos fuertes	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • La escasez de recursos puede estimular la creatividad e innovación • Cercanas a la cultura y contexto locales • Utilización de fuentes tradicionales de organización social y de tecnologías viables y apropiadas • Creatividad y asunción de riesgos libre de cuestiones ligadas a la soberanía y al protocolo. • Actividades caracterizadas por la reciprocidad y la conveniencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras inadecuadas de información que pueden implicar retrasos • Primacía de la logística. Las tecnologías de la información tienden a colocar a los expatriados en posiciones de poder en el personal local • Falta de cualificaciones adecuadas y experiencia • Escasos componentes participativos (el personal local tiene generalmente poco peso en la programación y toma de decisiones) • Escasa flexibilidad • La seguridad del personal puede convertirse en el fin primordial • Confusión de medios y fines. • Reticencia de orden psicológico a la incorporación de lecciones sobre el impacto a largo plazo de la ayuda humanitaria, puesto que tal ejercicio implicaría un cuestionamiento de sus actuales políticas y prácticas (ej. el planteamiento de gestión de ciclo del proyecto), y las ONGs se enfrentan a varias barreras al aprendizaje y al cambio.

programación en los conflictos internacionales, donde cambios fundamentales necesitan tener lugar:

- 1 La necesidad urgente de adoptar un planteamiento coherente y consistente a la hora de combinar las diferentes políticas de intervención en situaciones de conflicto. Dado el amplio abanico de posibilidades disponibles -desde ser operativo y/o utilizar un enfoque de desarrollo de capacidades a intentar influenciar las políticas macro a través de la negociación o las acciones de presión política- y teniendo en cuenta la creciente complejidad del entorno de cambio constante, las ONGs deberían optar por una combinación de enfoques, consistente con su mandato y basada en las lecciones aprendidas de las últimas crisis. Algunas de estas lecciones son:
 - La necesidad de tomar medidas para asegurar que los programas responden a necesidades auténticas. Así pues, el proceso de recopilar la información¹² se convierte en un problema crítico (Eade y Williams, 1995).
 - La necesidad de incluir planes de contingencia con vistas a estar preparados para afrontar las diferentes fases o fluctuaciones que normalmente tienen lugar en los conflictos internacionales (Small, 1996).
 - La necesidad de reconocer lo que se conoce como ‘puntos estabilizadores’ en el marco de la teoría del caos; esto es, individuos, grupos y estructuras que proporcionan un punto focal, a partir del cual es posible empezar a construir la estabilidad (Slim, 1996).
 - La necesidad de percibir los ‘umbrales críticos’, donde los cambios en grupos o decisiones pueden alterar la escena, puesto que pueden traer consigo ventanas de oportunidad o pueden forzar la salida (Jolly, 1997).
- 2 La relevancia de que las ONGs adopten una posición conjunta. A pesar del acuerdo general, en la mayoría de los casos de carácter tácito, sobre los mismos principios humanitarios -principalmente imparcialidad, neutralidad, integridad, independencia y conveniencia de ayuda- la cohesión de sus acciones y puesta en prác-

tica conjunta sobre el terreno son aspectos que necesitan ser mejorados. A pesar de la existencia de un Código de Conducta (publicado en 1994 por el movimiento internacional de la Cruz Roja), éste no tiene carácter coercitivo y son todavía numerosas las ONGs que no lo han suscrito¹³.

- 3 Las ONGs deberían representar un amplio espectro de actividades legítimas y complementarias. Desafortunadamente, las ONGs no pueden a menudo maximizar su impacto a través de la formación de alianzas estratégicas y del trabajo eficaz conjunto. El imperativo competitivo¹⁴ impuesto por la necesidad de movilizar fondos propios y la necesidad de incrementar el perfil frente a los donantes y los medios de comunicación (la ‘cultura de contrato’, utilizando la terminología de Bradbury) supone un obstáculo para los esfuerzos voluntarios de coordinación y estimula el recelo.

Vínculos: ‘relacionarse’

Al hablar de las ONGs en la escena humanitaria no debe olvidarse la lección de Finucane (en Cahill, 1997), que nos recuerda que las organizaciones no gubernamentales no son sino un actor más en un engranaje en el que

- 13 No debería infravalorarse, sin embargo, la importancia que tiene dicho Código. Muy al contrario, el Código debería considerarse como una tentativa loable por parte de las ONG principales para sintetizar y alcanzar un consenso en relación a los principales problemas operativos. Tal como reconoce el grupo de expertos encargado del proyecto Ombudsmen para la asistencia humanitaria (Ombudsmen Project Working Group, 1998): “El objetivo del código es salvaguardar los estándares de comportamiento, desarrollando criterios para medir el rendimiento de las ONGs”. A finales de 1997, 150 organismos habían firmado el código y 144 países habían prometido promoverlo en sus propios países. Otras iniciativas que aspiran al mismo objetivo son:
 - El proyecto *Sphere*, cuyo objetivo es desarrollar un conjunto de normas mínimas que toda respuesta humanitaria debería respetar, de manera que pueda servir como estatuto de lo que los beneficiarios tienen derecho a recibir.
 - *People in Aid*, un código desarrollado para aumentar la responsabilidad del personal de ayuda.
 - *Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP)*- la Red Activa de Aprendizaje para la Responsabilidad y el Rendimiento es un foro de debate que intenta recopilar, analizar y difundir información e investigaciones sobre los desafíos de la evaluación y de la responsabilidad planteados por organismos humanitarios.
 - El *Ombudsmen* para la ayuda humanitaria, como mecanismo para ayudar a llenar el vacío de responsabilidad entre organismos y demandantes.

- 14 La llegada de 180 ONG a Ruanda entre agosto y septiembre de 1994 y las dificultades enormes para crear una estructura de coordinación es, en opinión de Whiman (1996) uno de los ejemplos más celebrados del circo de las ONG.

12 Para ampliar información, ver el manual de OXFAM de desarrollo y asistencia humanitaria (Eade y Williams, 1995) que integra un extenso análisis de las prácticas actuales de las ONG de recopilar información (consulta, talleres, PRA, RRA, evaluación del impacto ambiental...).

coexisten otros muchos actores críticos. Esto es de especial importancia en el contexto de conflicto constante, donde las ONGs deben funcionar a sabiendas y de acuerdo con las exigencias y demandas de los donantes bilaterales o gobiernos, de los donantes multilaterales, del gobierno huésped y de otras organizaciones, internacionales y locales. Un elemento clave en la planificación estratégica es la consideración de las relaciones que las ONGs aspiran a establecer entre sí mismas, como grupo, y en relación a otros grupos. Según Edwards y Hulme (1995), las ONGs no han podido hacer los acoplamientos correctos entre su trabajo en el micronivel y los sistemas y estructuras de los que forman una pequeña parte. La razón de tal fracaso, como explica Clarke (1996) podría ser el hecho de que muchas ONGs son extraordinariamente vulnerables a la cooperación a causa de su pequeño tamaño y a causa de la pobre coordinación.

Generalmente la respuesta de la comunidad internacional a los conflictos está dominada por las organizaciones que deciden ser operativas sobre el terreno y actúan de forma independiente, de manera que otras estrategias alternativas han recibido poca atención. En este sentido destacan estrategias como el apoyar a las estructuras locales -gubernamentales, indígenas, ONGs locales u organizaciones paraguas-. Para hacer esto, las ONGs necesitan trabajar de forma eficaz y eficiente como catalizadores, ayudando a movilizar las comunidades para definir, organizar y abordar sus necesidades percibidas. Como Bennet y Kayesti-Blewitt (1996) explican: *"Para hacer frente a los problemas relativos al alcance, escala y continuidad de las intervenciones, éstas deberían pasar de estar basadas en la comunidad a ser ejecutadas y gestionadas de forma completamente comunitaria"*.

El desarrollo de capacidades locales y el trabajo de empoderamiento de las comunidades y las contrapartes es, sin duda, uno de los objetivos primordiales de la práctica actual de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, en el contexto de la ayuda humanitaria, intentar extrapolar esta filosofía es sumamente complejo. La propia naturaleza compleja y cambiante que caracteriza los conflictos internacionales provoca que sea sumamente difícil identificar los grupos apropiados y legítimos que serán los interlocutores y recibirán el apoyo internacional.

AVEGA, Ruanda

En Ruanda existen múltiples iniciativas locales que persiguen la paz. Sin embargo, una gran mayoría se enfrenta a problemas de financiación. En enero de 1995 un grupo de viudas a raíz del genocidio fundó la organización AVEGA, dirigida a intentar cubrir las necesidades de los que habiendo sobrevivido a la matanza en 1994 necesitaban ahora tanto apoyo material como psicológico. Hasta ahora, AVEGA tiene alrededor de 10.000 miembros registrados en todo el país y ha trabajado con más de 10 organizaciones de mujeres. La falta de recursos ha dificultado la tarea de AVEGA, que sólo puede proporcionar ayuda limitada a sus miembros y dichas organizaciones de mujeres. A pesar de que el nuevo Gobierno apoye el mandato de AVEGA, carece de los recursos para abordar tales objetivos.

Si no existen grupos imparciales, ¿pueden y lo que es más importante, deben las ONGs brindar su apoyo a un grupo parcial? ¿Tienen las organizaciones locales legitimidad garantizada por la comunidad que las acoge o se trata de actores oportunistas? Las diferentes organizaciones locales sirven diversas funciones, ayudando a consolidar las resistencias comunitarias de diversas maneras y en un contexto particular. La diversidad, por tanto, no es necesariamente un elemento negativo. Para que relaciones entre las ONGs internacionales y las organizaciones locales sean acertadas y fructíferas, es vital que:

- Las ONGs necesitan identificar las orientaciones políticas del grupo así como los diversos roles que pueden jugar según sus valores de base y mandatos. Las ONGs deberían ser capaces de distinguir entre organizaciones con representación comunitaria, grupos de presión políticos y negocios locales y, apoyar a cada uno de acuerdo con su adecuación a las necesidades de la Comunidad.
- Las ONGs necesitan ser conscientes de las diferencias entre el verdadero desarrollo de capacidades y la presión ejercida por algunos donantes para indigenizar la respuesta, como parte de una estrategia de retirada internacional.

- Las ONGs necesitan mejorar la coordinación en los niveles políticos y de planificación, más allá de la simple división geográfica del trabajo. Sin embargo, la coordinación no está exenta de costes y las ONGs, como afirma Minear (en Cohill, 1997), deben tenerlos en cuenta a la hora de decidir coordinar sus acciones. La coordinación podría ser una excusa para evitar la responsabilidad y la descentralización. Por lo que se refiere a la responsabilidad, la coordinación no debería ser un proceso de retraso que reduce todas las intervenciones al 'denominador común' más lento sino más bien un mecanismo generador de acción polifacética coherente. Por lo que se refiere a la descentralización, el rol que se le asume a la sede central en la custodia de la sincronización de las actividades existe en tensión con la delegación de la autoridad al terreno, donde el desarrollo rápido requiere la acción rápida.

Conclusiones

Si ven un bebé que se está ahogando, saltan al río para impedirlo, y si ven un segundo y un tercero, hacen lo mismo. Pronto están tan ocupados salvando bebés de morir ahogados que no se dan cuenta de que algunos pasos más allá hay alguien que lanza bebés al río. Ellwood, citado en Edwards y Hulme, 1995

Sorprendidas a menudo por la propia complejidad de las crisis en las que están involucradas y sin claros estándares de actuación, las ONGs siguen esforzándose por hacer lo correcto. Como se avanzaba en párrafos anteriores, la opción no es entre planteamientos evidentemente 'correctos' e 'incorrectos', sino entre planteamientos y enfoques alternativos, cada uno de los cuales plantea desafíos importantes y profundos. *"La ayuda humanitaria es un reino complejo, turbulento y a menudo ambiguo"* (Grupo de trabajo del *Ombudsmen Project*, 1998). Dado el considerable impacto que las intervenciones mal informadas y mal diseñadas tienen en las propias dinámicas del conflicto, las ONGs deben encontrar una manera de superar los obstáculos a los que se enfrentan y deben asumir la responsabilidad derivada del impacto que sus acciones tienen. Si las intervenciones de las ONGs no están basadas en las lecciones aprendidas a través de experien-


cias previas, a lo peor, continuarán perpetuando el sufrimiento que deberían en principio aliviar.

Las ONGs que operan en los conflictos internacionales necesitan derribar metodologías enfermizas y frágiles, y afianzar enfoques más consistentes, firmemente arraigados en su idiosincrasia. Y para hacer esto, necesitan examinar y revisar cuidadosamente tanto sus mandatos 'multidimensionales' (utilizando la terminología de Duffield, 1997) como sus capacidades organizativas. En este proceso de reidentificación, la planificación estratégica puede resultar un instrumento adecuado, capaz de proveer a las ONGs con un marco para evaluar sus capacidades y para construir sobre sus fortalezas, una vez superadas las debilidades. Un ejercicio de tales características es sumamente complejo, puesto que puede llegar a poner en tela de juicio su autoconfianza como organizaciones proveedoras de asistencia. Sin embargo, es del todo necesario para las ONGs, siempre y cuando éstas estén comprometidas con la consolidación de sus servicios y objetivos, como camino para contribuir por medio de la asistencia humanitaria al paliamiento del sufrimiento humano.

Ola tras ola de gurúes de la gestión -como Peters, Drucker o Handy - nos recuerda que el aprendizaje es la clave para obtener resultados en cualquier organización, privada, pública o voluntaria. Por otra parte, como Eade y Williams (1995) afirman, *"el desarrollo y la asistencia humanitaria intentan, en definitiva, promover constructivamente procesos de cambio. Las organizaciones de ayuda necesitan aprender de otras áreas y disciplinas vinculadas al cambio"*. Es decir, las ONGs necesitan convertirse en 'organizaciones de aprendizaje constante' y aprender de los errores, adaptarse y cambiar para promover sus resistencias y minimizar sus debilidades (Wallace, 1995). Según Edwards (1996), en el pasado, las ONGs han estado aisladas de los costes asociados al 'no aprendizaje' gracias a la base más o menos leal y relativamente mal informada de donantes y gracias, sobre todo, a su popularidad y renombre ideológicos frente a los organismos de financiación gubernamental. Sin embargo, en un futuro dominado por la competencia, las exigencias de resultados y responsabilidad por parte de los donantes y un escrutinio más detallado de la comunidad no

gubernamental por parte de sus críticos, es improbable que las ONGs puedan mantenerse en la posición aventajada de 'no tener que dar explicaciones'. *"Al igual que sucede en el sector privado, las organizaciones que no sean capaces de aprender y adaptarse acabarán por desaparecer"* (Edwards, 1996).

Actualmente, como lamenta Korten (1987) son muy pocas las organizaciones voluntarias que trabajan para lograr una reestructuración de su rol como instituciones sociales. Esta línea de trabajo, todavía ajena a muchas organizaciones *"representa una tercera generación en la orientación estratégica de las ONGs y supone la inversión en el desarrollo de las capacidades organizativas requeridas para poner en marcha eficazmente las estrategias"* (Korten, 1987).

Edwards (1996) sostiene que, en la práctica, el aprendizaje en las ONGs es muy difícil, ya que estas organizaciones se enfrentan a serios obstáculos, la mayoría derivados de prejuicios heredados de su tradición histórica. En primer lugar, todavía muchas ONGs perciben una cultura activista como un lujo. Además las estructuras centralizadas jerárquicas son hostiles al aprendizaje, los incentivos para fomentar el aprendizaje son débiles y difusos y los sistemas para garantizar el acceso, análisis y difusión del conocimiento están subdesarrollados. La superación de estos obstáculos y la desmitificación de los prejuicios heredados del pasado constituye precisamente el mayor desafío al que se enfrentarán las organizaciones humanitarias en el próximo milenio 

Bibliografía

- ACCORD,
1995 *Development in conflict: The experience of ACCORD in Uganda, Sudan, Mali and Angola* in RRN Paper. Number 9. London.
- AFRICAN RIGHTS
1994 *Humanitarianism unbound? Current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies* in African Rights Discussion papers. Number 5. November.
- T. ALLEN
1997 *Internal Wars and Humanitarian intervention*. LSE.London.
- A. ALLSERBROOK
1996 *An NGO scales up in Gujerat* in Development in practice. Vol.6. Number 3. August.
- M. ANDERSON
1994 *Development and the prevention of humanitarian emergencies*.
- S. ARIE
1997 *Humanitarianism and the media: an ethical relationship* in Alertnet by Reuter Foundation (www.alertnet.org). November.
- M. ANDERSON
1996 *Development and the prevention of humanitarian emergencies*. (draft prepared for the INTRAC Workshop, Nov. 1996).
- M. ANDERSON & P. J. WOODROW,
1988 *An approach to integrating development and relief programming: an analytical framework*. Harvard University.US.
- J. Bennet & M.Kayetisi-Blewitt
1996 *Beyond 'Working in conflict'. Understanding conflict and building peace. Report of a three day workshop organised by CODEP*.RRN Paper. Number 18. November.
- J. BORTON
1994 *NGOs and Relief Operations: trends and policy implications*. ESCOR Research study R47774, ODI. London.
- J. BORTON
1995 *Crisis of identity? Explorations of the role of developmental agencies in conflict situations: a report of a workshop on "Development in Conflict"* in Rural Extension Bulletin, n.8. London.

- M. BRADBURY
 1995 *Aid under fire: redefining relief and development assistance in unstable situations*. Wilton Park Paper. Number 104. London.
- M. BRADBURY
 1998 *Normalising the crisis in Africa*. Paper prepared for the conference: The emperor's new clothes: the collapse of humanitarian principles. Disasters emergency committee. London. February.
- E. BRETT
 1993 Voluntary agencies as development organisations: theorising the problems of efficiency and accountability. *Development and Change*, vol 21.
- G. BRIGALDINO
 1996 *Rehabilitation: a bridge between relief and development* in *Development in practice*. Vol.6. Number 4. November.
- S. BRUNEL
 1998 *Challenges to humanitarian agencies in the field: considering the options*. Action contre la faim. Paris.
- D. BRYER & E. CAIRNS
 1997 *For better? For worse? Humanitarian aid in conflict* in *Development in practice*. Vol. 7. Number 4. November.
- J. M. BRYSON
 1995 *Strategic planning for public and nonprofit organisations*. Jossey-Bass. San Francisco.
- K. M. CAHILL
 1997 *A framework for survival. Health, human rights and humanitarian assistance in conflicts and disasters*. The Council of foreign relations. New York.
- G. CLARKE
 1996 *Non-governmental organisations and politics in the developing world* in *Papers in International Development*. Number. 20. Centre for Development Studies Swansea. University of Wales. February.
- E. J. CLAY & B. B. SCHAFFER
Room for manoeuvre. An exploration of Public Policy in agriculture and rural development. Heinemann Studies in Development and Society.
- C. COLLIER
 1996 *The poor and local government in Development in practice*. Vol.6. Number 3. August.
- THE COMMONWEALTH FOUNDATION
 1996 *NGOs: guidelines for good policy and practice*. London.
- D. CRAIG & D. PORTER
 1997 *Framing participation: development projects, professionals and organisations in Development in practice*. Vol. 7. Number 3. August.
- R. CHAMBERS
 1983 *Rural development: Putting the last first*. Longman. Essex.
- 1994 *Paradigm shifts and the practice of Participatory Research and Development*. Institute of Development Studies. Working paper, 2. Sussex, UK.
- DAC/OECD
 1997 *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*. Paris.
- S. DAVIDSON
 1997 *The People In Aid Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel* in RRN Paper. N. 20. February.
- DFID
 1998 *Conflict and humanitarian forum. 6 July*. Report by an independent rapporteur. London.
- J. DRÉZE & A. SEN
 1989 *Hunger and Public Action*. Claredon Paperbacks. Oxford.
- M. DUFFIELD
 1997 *Post-modern conflict, aid policy and humanitarian conditionality*. A discussion paper prepared for the Emergency aid department. DFID. London.
- 1998a *Aid policy and post-modern conflict: a critical review* in RRN Newsletter. Number 11. May.
- 1998b *Warlords, Post-adjustment States and Private Protection - a new political economy?*. Paper prepared for the conference: The Emperor's new clothes: the Collapse of Humanitarian Principles. Disasters emergency committee. London. February.
- M. DUFFIELD (ET AL.)
 1997 *Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A critical analysis of the scope for linking relief,*

- rehabilitation & development in Sudan*, in Disasters Vol.2. Number 3. London.
- D. EADE & S. WILLIAMS
1995 *Oxfam handbook of development and relief*. Vol 1 & 2. OXFAM, Oxford.
- M. EDWARDS
1996 (draft) *Becoming learning organisations, or, the search for the holy grain?*. Save the Children Fund-UK, The University of Manchester, The Leverhulme Trust, London. Aga Khan Foundation. Canada. Round Table.
- M. EDWARDS & D. HUME
1995a *Making a difference: NGOs and development in a changing world*. London. Earthscan publications in collaboration with Save the Children Fund.
1995b *Non-governmental organisations - performance and accountability. Beyond the magic bullet*. London. Earthscan publications in association with Save the Children Fund.
- EUROPEAN COMMISSION
1996 *Linking relief, rehabilitation and development*. Communication from the Commission. Collection. Vol.2, 05/95-11/96.
- A. FOWLER
1996a *Assessing NGO performance: difficulties, dilemmas and a way ahead* in M.Edwards & D.Hulme: *NGOs: performance and accountability. Beyond the magic bullet*. Earthscan publications. Save the Children Fund. London. 1996.
1996b *Demonstrating NGO performance: problems and possibilities in Development in Practice*. Vol. 6. February 1996.
- J. GOODHAND & P. CHAMBERLAIN
1997 *'Dancing with the prince': NGOs survival strategies in the Afghan conflict* in Development in Practice. Vol. 6. Number 3. August.
- J. GOODHAND & P. CLARK
1994 *To what extent can a developmental approach be adopted in conflict situations? Experience of SCF(UK) in Sri Lanka*. University of Reading. Special Bulletin.
- J. GOODHAND
1997 *The evolving discourse on conflict: an historical overview of analytical frameworks*. Unpublished draft.
- D. HARDING
1995 *The dominant approach to organisations and management - scientific management thinking & Working with the challenge of change and complexity - "Adaptive management approaches"*.
- P. HARVEY
1998 *Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is rebuilding civil society the answer?* in IDS Working paper. Number 60. Institute of Development Studies. Sussex. Brighton.
- D. HENDRYCKSON
1998 *Humanitarian action in protracted crises: the new 'relief' agenda and its limits* in RRN Papers. Vol. 25. April. ODI. London.
- S. HEYNES
1996 *Organisational capacity-building and the 'quick and dirty' consultant* in Development in practice. Vol.6. Number 1. February.
- IDS
1994 *Linking relief and development* in IDS Bulletin, vol. 25; n. 4. Sussex.
- IFRC
1994a *Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* in RRN Papers. Number 7.
1994b *Collaboration with the European Community in humanitarian response* in Humanitarian advocacy papers and presentations. March.
1994c *International humanitarian assistance: the critical need for better disaster preparedness* in Humanitarian advocacy papers and presentations. August.
1994d *Linking relief and development: the Federation perspective* in Humanitarian advocacy papers and presentations. July.
1994e *The potential for military and civil defence involvement in foreign disaster assistance* in Humanitarian advocacy papers and presentations. December.

- 1996a *Developmental relief: what is it and why bother?* in Humanitarian advocacy papers and presentations. November.
- 1996b *Humanitarian, military and political actions in violent times* in Humanitarian advocacy papers and presentations. December.
- 1996c *To do the right thing, or to do the thing right?* Paper originally for The Consultation on Humanitarianism and ethics, organised by ACT, Stony Point, NY, 14-17 November. In Humanitarian advocacy papers and presentations. November.
- 1997a *Disaster response: 2001* in Humanitarian advocacy papers and presentations. November.
- 1997b *The interface between humanitarian assistance and conflict: a dozen good reasons for being cautious* in Humanitarian advocacy papers and presentations. Geneva. August.
- B. INGHAM
- 1993 *The meaning of development: interactions between "new" and "old ideas"* in World Development. Vol. 21, n. 11.
- S. JONATHAN
- 1997 *The nature and design of organisations* in Development in practice. Vol.7. Number 3. August.
- D. KEEN
- 1993 *NGOs, image or impact?* papers prepared for Bergen University.
- 1994 *The benefits of famine: A political economy of famine and relief in South-western Sudan, 1983-1989*. Princetown University Press.
- 1998 *Aid and violence, with special reference to Sierra Leone*. Paper prepared for the conference: *The emperor 's new clothes: the collapse of humanitarian principles*. Disasters emergency committee. London. February.
- R. KENT
- 1987 *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*. London and New York: Pinter Publishers.
- D. C. KORTEN
- 1987 *Third Generation NGO Strategies: a key to people-centred development* in World Development. Vol.15. Supplement.
- R. JOLLY (COMPILER)
- 1996 *Working in long term conflict: Managing the Organisational challenge*. An INTRAC Training Workshop. 11-15 Nov. 1996. Oxford.
- N. LEWER & O. RAMSBOTHAM
- 1993 *Something must be done. Towards an ethical framework for humanitarian intervention in international social conflict* in Peace Research Report, 33. Department of Peace Studies. University of Bradford.
- T. LORNE MOONEY (ED.)
- 1997 *The Challenge of Development within conflict zones*. OECD Development Centre. Paris.
- R. MACNAIR
- 1995 *Room for improvement: the management and support of relief and development workers*. RRN paper, 10. London.
- J. MACRAE & A. ZWI (DE)
- 1994 *War and hunger: Rethinking international responses to complex emergencies*. Save The Children & Zen Books. London.
- J. MACRAE
- 1998 *The death of humanitarianism?:An anatomy of the attack*. Paper prepared for the conference: *The emperor 's new clothes: the collapse of humanitarian principles*. Disasters emergency committee. London. February.
- D. MAXWELL
- 1998 *Adjustments by NGOs to Complex Emergencies: World Vision International 's experiences in World Vision Discussion papers*. Number 6. Spring.
- S. MAXWELL
- 1997 *The use of matrix scoring to identify systemic issues in country-programme evaluation* in Development in Practice. Vol. 7. Number 4. November.
- D. MEPHAN
- 1998 *Conflict and development: a challenge to governments* in World Vision Discussion papers. Number 6. Spring.
- L. MINEAR
- 1992 *Helping people in an age of conflict. Toward a new professionalism in US voluntary humanitarian assistance*. Interaction. Washington.

- L. MINEAR & T.G. WEISS
1993 *Humanitarian action in times of war: a handbook for practitioners*. Lynne Rienner Publishers. London.
- OMBUDSMAN PROJECT WORKING GROUP
1998 *An Ombudsman for Humanitarian Assistance? A Report on the findings from a feasibility study*. London. June.
- J. PEARCE
1997 *Sustainable peace-building in the South: experiences from Latin America* in *Development in practice*. Vol.7. Number 4. November.
- T. PETERS
1989 *Thriving on chaos, a handbook for management revolution*.
- M. PUGH
1998 *Military Humanitarianism: trends and issues*. Paper prepared for the conference: The emperor's new clothes: the collapse of humanitarian principles. Disasters emergency committee. London. February.
- E. L. QUARANTELLI
1997 *Ten criteria for evaluating management of community disasters*, in *Disasters*, 1997, 21(1). London.
- M. RAHNEMA
1997 *The post development reader*. Zed Books. London.
- D. REDDING
1998 *Time for scrutiny*. Background paper for Dispatches from Disaster Zones: the reporting of humanitarian emergencies. Church House. London. May 1998.
- P. RICHARDS
1996 *Fighting for the rain forest: war, youth and resources in Sierra Leone*. James Curry. Oxford.
- C. ROCHE
1994 *Operationality in turbulence: the need for change*, in *Development and Practice*, Vol. 4; n. 3, 1994.
- J. ROSS, S. MAXWELL & M. BUCHANAN-SMITH
1994 *Linking relief and development in IDS Discussion Papers*, n.344. Sussex.
- RRN PAPERS
1996 *Cost-effective analysis: a useful tool for the assessment and evaluation of relief operations?*. Number 15.
- K. RUPESINGHE
1994 *Advancing preventive diplomacy in a post-cold war era: suggested roles for governments and NGOs* in RRN Paper. Number 5. September.
- W. SACHS (ED.)
1996 *The Development Dictionary. A guide to knowledge as power*. Zed Books. South Africa.
- J. SCHRUIVERS
1993 *The violence of development. A choice for intellectuals*. INDRA. Amsterdam.
- G. M. SERBE, J. MACRAE & L. WOHLGEMUTH
1997 *NGOs in conflict - an evaluation of International Alert*. CHR. Michelsen Institute. Netherlands.
- C. SHORT, SECRETARY OF STATE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
1998 *Principles for a new humanitarianism*. Keynotes address to the ECHO/DFID Conference on 'Principled Aid in an Unprincipled World'. London. 7 April.
- G. SIMPSON
1997 *Reconstruction and reconciliation: emerging from transition* in *Development in practice*. Vol.7. Number 4. November.
- H. SLIM
1995 *The continuing metamorphosis of the humanitarian practitioner: some new colors for an endangered chameleon* in *Disasters*. Vol.19. Number 2. Oxford Brookes University.
- 1996 *Planning between danger and opportunity: NGO situation analysis in conflict related emergencies*. CENDEP. Oxford Brookes University.
- 1997a *Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war* in *Studies on Emergencies and Disaster Relief*. Number 6. Nordiska Afrikainstitutet.
- 1997b *Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and soli-*

- clarity* in Development in practice. Vol. 7. Number 4. November.
- C. SMALL
1996 *NGO Management in situations of conflict*. INTRAC Occasional papers. Number 12. Oxford.
- A. STOREY
1997 *Non-neutral humanitarianism: NGOs and the Rwanda crisis* in Development in practice. Vol.7. Number 4. November.
- N. STOCKTON
1998 *In defence of humanitarianism*. Paper prepared for the conference: The emperor's new clothes: the collapse of humanitarian principles. Disasters emergency committee. London. February.
- K. TOOLIS
1998 'The famine business' in The Guardian weekend. Saturday, 22 August 1998.
- M. THOMPSON
1996 *Empowerment and survival: humanitarian work in civil conflict. Part one* in Development in practice. Vol.6. Number 4. November.
1997 *Empowerment and survival: humanitarian work in civil conflict. Part two* in Development in practice. Vol.7. Number 1. February.
- UN SECRETARY GENERAL
1998 The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustained development in Africa. Report of the Secretary General. April.
- UNDHA
1997 *Aid under fire: relief & development in an unstable world*. Issues in focus series, 1. Geneva.
- UNDP
1995 *Public sector management, governance and sustainable human development. A discussion paper*. New York.
- A. VERNIS, M. IGLESIAS, B. SANZ, M. SOLERNOU, J. URGELL & P. VIDAL
1998 *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Ed. Deusto. Barcelona
- E. VOUTIRA & S. BROWN
1995 *Conflict resolution: a review of some non-governmental practices - A cautionary tale*. Studies on emergencies and disaster relief. Report n.4. University of Oxford.
- A. DE WAAL
1996 *Contemporary Warfare in Africa: changing context, changing strategies* IN IDS Bulletin. Vol.27. Number 3. Sussex.
1997 *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. London. James Currey.
1998 *Intervention unbound* in Alertnet by Reuter Foundation (www.alertnet.org). March.
- WALLACE
1995 *Strategic planning in conflict emergency work - does it have anything to offer?* (in R.Jolly, 1997. INTRAC)
- M. WATTS
1991 *Entitlements or empowerment? Famine and starvation in Africa* in Review of Political Economy, 51.
- G. WEBER, SECRETARY GENERAL IFRC
1994 *Address to ECOSOC on the co-ordination of humanitarian assistance* in Humanitarian advocacy papers and presentations. IFRC. June.
- P. WEHR
1979 *Conflict regulation*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- A. WHAITES
1996 *Let's get civil society straight: NGOs and political theory* in Development in practice. Vol.6. Number 3. August.
- M. WHITESIDE
1996 *Realistic rehabilitation. Linking relief and development in Mozambique* in Development in practice. Vol.6. Number 2. May.
- J. WHITMAN & D. POCKOCK
1996 *After Rwanda: The coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. MacMillan Press.
- E. YANSAAH
1995 *An analysis of domestic legislation to regulate the activities of local, and foreign NGOs in Croatia, Kenya and Uganda*. The Refugee Studies Programme. University of Oxford.