



AHORA O NUNCA

LOGRAR
UNA AYUDA
HUMANITARIA MÁS
EFICAZ



cooperación
española



DARA

AHORA O NUNCA

LOGRAR UNA AYUDA HUMANITARIA MÁS EFICAZ

*Con motivo de su 25º aniversario, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en colaboración con DARA, organizó tres diálogos sobre la eficacia de la ayuda humanitaria en octubre y noviembre de 2013. Entre los ponentes se encontraban **Valerie Amos**, Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas; **Peter Maurer**, Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja; y **Claus Sørensen**, Director General del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). En estos encuentros se dieron cita representantes de la comunidad humanitaria española, en particular de los organismos de la ONU y las ONG.*

Las sesiones se celebraron siguiendo la regla de confidencialidad de [Chatham House](#). En este informe se recogen los principales asuntos de debate.

Fotografías

Cubierta: Kerama Camp, norte de Siria, ACNUR

Página 1: Domiz Camp, Irak, DARA / Ed Schenkenberg

Página 3: Refugiados congoleños, ACNUR / D.Alachi

Página 5: Tacloban, Filipinas tras el tifón Haiyan, IRIN / Jason Gutierrez

Página 7: Asentamiento informal de refugiados sirios, Jordania, ACNUR / J. Kohler

Página 9: Tong Ping, Juba, Sudán del Sur, ACNUR

Diseño: Christina Samson

Las opiniones que se recogen en este informe no reflejan necesariamente la posición ni opinión de AECID y DARA.

CONTENIDO

MENSAJES CLAVE	1
LA CUMBRE HUMANITARIA MUNDIAL	2
LA CAPACIDAD DE OBTENER RESULTADOS	2
PRINCIPIOS HUMANITARIOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	4
FINANCIACIÓN	6
RESPUESTA HUMANITARIA Y DESARROLLO	8
COORDINACIÓN HUMANITARIA Y DIVERSIDAD	9



MENSAJES CLAVE

○ LA NECESIDAD DE UNA AYUDA HUMANITARIA MÁS EFICAZ

En muchas crisis humanitarias, las necesidades de las poblaciones afectadas superan con creces los recursos disponibles y la capacidad de respuesta. Maximizar el impacto de las iniciativas de ayuda es una de las dificultades más importantes a las que se enfrenta el sector humanitario.

○ LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA AYUDA EFICAZ

Presencia y cobertura; respeto a los principios humanitarios y al derecho internacional humanitario; financiación equitativa y flexible; mejor coordinación; y un llamamiento a los actores de desarrollo para que cumplan con sus responsabilidades.

○ LA CAPACIDAD EN CONFLICTOS ARMADOS

La mejora general de la capacidad de reacción ante los desastres naturales contrasta fuertemente con las respuestas humanitarias en los conflictos armados, donde la eficacia del sector humanitario se ve cada vez más cuestionada.

○ PRINCIPIOS HUMANITARIOS

La respuesta humanitaria no puede ser eficaz si no se basa en principios. Asegurar una acción humanitaria basada en principios es responsabilidad de todos los actores humanitarios.

○ EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El derecho internacional humanitario establece normas para regular la acción humanitaria en situaciones de conflicto armado. Es un marco muy pertinente para negociar el acceso humanitario con todos los actores involucrados en un conflicto.

○ FINANCIACIÓN

El sistema que existe en la actualidad para definir las necesidades y consolidar los llamamientos es disfuncional, si no perjudicial, ya que existe una tendencia de “acumular números” con el fin de lograr apoyo político.

○ DIVERSIDAD

Se espera que la Cumbre Humanitaria Mundial sirva de plataforma para definir un espacio que dé cabida a las múltiples maneras de prestar ayuda humanitaria.

AHORA O NUNCA

LOGRAR UNA AYUDA HUMANITARIA MÁS EFICAZ

Nunca antes había sido tan importante lograr una ayuda humanitaria más eficaz.

En muchas crisis humanitarias, como la de Siria y el Sahel, las necesidades de las poblaciones afectadas superan con creces los recursos disponibles y la capacidad de respuesta. Está previsto que desastres más frecuentes y destructivos causen mayores estragos entre un número más elevado de personas. En contextos de conflicto armado se analiza cada vez con mayor atención la capacidad de las organizaciones humanitarias para prestar ayuda. Por otro lado, el surgimiento de nuevos agentes en los escenarios de respuesta a las crisis está haciendo que nos planteemos formas diferentes de proporcionar asistencia. Hay mucho en juego, y no es sorprendente que maximizar el impacto de las iniciativas de ayuda en entornos operativos muy complejos y cambiantes constituya uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el sector humanitario.

En la serie de Diálogos Humanitarios, los ponentes y los participantes trataron distintos aspectos que unidos permitirían lograr una eficacia mayor, entre ellos: presencia y cobertura; respeto a los principios humanitarios y al derecho internacional humanitario; financiación equitativa y flexible; creación de mejores vínculos con los actores de desarrollo y mejor coordinación entre todos los actores.

LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA AYUDA EFICAZ: PRESENCIA Y COBERTURA; RESPETO A LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO; FINANCIACIÓN EQUITATIVA Y FLEXIBLE; VINCULACIÓN CON LOS ACTORES DE DESARROLLO; Y MEJOR COORDINACIÓN

LA CUMBRE HUMANITARIA MUNDIAL

Se ha seleccionado la eficacia humanitaria como uno de los temas principales de la Cumbre Humanitaria Mundial anunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas para 2016. Se han depositado muchas expectativas en este encuentro mundial, dado que la comunidad humanitaria ha crecido exponencialmente en la última década y muchos consideran que ha llegado el momento de reunirla en torno a la mesa de debate para demostrar que se trata de una comunidad inclusiva en que los agentes relativamente nuevos en el ámbito de la acción humanitaria pueden encontrar su sitio. Como señaló uno de los ponentes que participaron en el diálogo, un sistema humanitario dividido en que cada cual siga su propia dirección no sería productivo ni el camino correcto.

El momento de la Cumbre es importante, dado que se celebra coincidiendo con una serie de conferencias internacionales de alto nivel que abordan aspectos diferentes pero relacionados.

LA CAPACIDAD DE OBTENER RESULTADOS

“Nunca antes tantas personas habían recibido ayuda ni el sector humanitario había tenido tanta importancia”. Esta afirmación realizada por uno de los participantes en la serie de Diálogos Humanitarios transmite una gran esperanza para el futuro, al haberse vuelto el sector más eficaz y llegar a las personas que lo necesitan. El aumento exponencial del número de organizaciones humanitarias en los últimos 15 años se considera en general una buena noticia. Hay más capacidad y profesionalidad; se dispone de más información y datos sobre las necesidades esenciales de las personas;



DETERMINAR LA FORMA MÁS EFICAZ DE TRABAJAR Y RESPETAR LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS NO SIEMPRE ES POSIBLE

el sistema parece mejor coordinado; y se cuenta también con más recursos financieros.

Con el aumento de la capacidad del sector, la pregunta que cabe plantearse es si la comunidad humanitaria es capaz de llegar a los más necesitados en todos los rincones. El terremoto de Haití, o más recientemente, el tifón Haiyan en Filipinas, demuestran que muchas organizaciones están preparadas para actuar en caso de que se produzca un desastre natural. Las campañas públicas destinadas a recaudar recursos financieros para responder a esos desastres se lanzan con mayor facilidad, dado que resulta más sencillo para los medios de comunicación contar la historia de cómo las agencias humanitarias pueden marcar la diferencia en las vidas de los afectados por el desastre.

La mejora general de la capacidad de reacción ante los desastres naturales contrasta fuertemente con las respuestas humanitarias en los conflictos armados. Algunas organizaciones humanitarias que trabajan con regularidad en estas situaciones se han percatado de que son muy pocas en número sobre el terreno, en especial fuera de las capitales de los países en conflicto. La guerra en la República Centroafricana constituye un ejemplo pertinente de esa situación, pero también en otros casos, como la República Democrática del Congo, ha habido una concentración de organizaciones en Goma, la capital regional, y un número demasiado escaso de agencias presentes en la primera línea. Para que las organizaciones humanitarias sean más eficaces tendrán que redoblar sus esfuerzos en los conflictos armados.

Un acceso humanitario sin obstáculos y unas condiciones de seguridad aceptables son requisitos previos para una prestación eficaz de asistencia y protección. Resulta preocupante que cada vez más gobiernos invoquen el principio de soberanía para mantener a las organizaciones humanitarias internacionales alejadas de sus fronteras. También se ha aludido a la inseguridad y la burocracia administrativa como factores que dificultan el acceso. Siria es un ejemplo de ello. Si bien las misiones de las Naciones Unidas sobre armas químicas observaron avances en sus visitas a emplazamientos sospechosos, las agencias humanitarias no se han encontrado con el mismo nivel de cooperación por parte del régimen sirio, pese a los enormes esfuerzos diplomáticos realizados. Como se señaló en uno de los debates: “nuestra capacidad para operar sobre el terreno se ve más dificultada”.

En una de las sesiones de los Diálogos Humanitarios uno de los participantes planteó la siguiente pregunta retórica: “Cuando los estados bloquean el acceso, ¿qué se puede hacer? Sabemos que hay personas que necesitan ayuda. ¿Cuál es la medida de la eficacia?” Las organizaciones humanitarias adoptarán decisiones diferentes a la hora de negociar el acceso dependiendo de los compromisos que consideren aceptables. Al igual que en el caso de Siria, algunas optarán por trabajar a través de la frontera como única vía posible de brindar ayuda a los más necesitados. Para otras esta manera de proceder no es aceptable al no ajustarse a su manera de trabajar o a su mandato, pues se espera que su actuación se canalice a través del gobierno central. Ambos métodos de trabajo,

a través de la frontera o del gobierno central, presentan ventajas e inconvenientes y no existe una fórmula única completamente eficaz. Las organizaciones humanitarias han de adoptar decisiones difíciles a diario. Determinar la forma más eficaz de trabajar y respetar los principios humanitarios no siempre es posible.

La falta de acceso no es la única razón por la que a algunos les preocupa la creciente distancia entre las organizaciones humanitarias y aquellos a quienes pretenden prestar asistencia. Una serie de organizaciones, en especial los organismos de las Naciones Unidas y algunas ONG internacionales de gran tamaño, “subcontratan” cada vez más su labor a contratistas y organizaciones locales, sobre todo en entornos no seguros. Si bien esta tendencia puede ser tal vez la única forma de brindar ayuda humanitaria en algunas situaciones, también tiene una desventaja al reducir el contacto directo entre los que prestan la asistencia y los que la necesitan.

También se planteó el tema de la proximidad en el contexto de la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Solo a través del compromiso activo con esas poblaciones las organizaciones humanitarias serán capaces de entender las auténticas necesidades de las personas. Pese a que se ha avanzado mucho, se señaló que existen diferencias en cuanto a cómo interpretan y aplican las agencias humanitarias el concepto de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

SOLO A TRAVÉS DEL COMPROMISO ACTIVO CON ESAS POBLACIONES LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS SERÁN CAPACES DE ENTENDER LAS AUTÉNTICAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS

PRINCIPIOS HUMANITARIOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Una característica común de los tres Diálogos Humanitarios fue el énfasis puesto en los principios humanitarios, piedra angular de la eficacia de la ayuda.

La respuesta humanitaria no puede ser eficaz si no se basa en principios.

El respeto a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia en todas partes es una condición para poder estar presente en diferentes situaciones. Como señaló un participante: “no hubiéramos podido trabajar al norte de Mali si no hubiésemos sido completamente neutrales y no se nos hubiese considerado independientes del Gobierno”.

Las restricciones para el acceso pueden suponer que la respuesta humanitaria solo pueda brindarse a parte de la población, con lo que se corre el riesgo de ser percibido como parcial. El principio de imparcialidad determina que quienes están más necesitados reciben ayuda primero. “En esas situaciones lo peor que se puede hacer es fingir que se están respetando los principios humanitarios, cuando es evidente que es imposible hacerlo”, comentó un ponente. Además, la intención de respetar los principios humanitarios no es aceptada necesariamente por todas las partes de un conflicto. Si bien los principios humanitarios siguen revistiendo una importancia absolutamente fundamental, hay actores armados que no demuestran ningún respeto por esos principios. Como afirmó un participante: “su único objetivo es desestabilizar o crear confusión, y prosperan en situaciones de anarquía, caos e impunidad”.

Pero la acción humanitaria basada en principios a veces también se enfrenta a dificultades, tal vez inesperadas, planteadas por otros agentes. La participación de los dirigentes políticos (occidentales) y de los representantes de los gobiernos (donantes) puede resultar problemática cuando los intereses de la política exterior presiden la adopción de decisiones humanitarias.



GARANTIZAR UNA ACCIÓN HUMANITARIA INDEPENDIENTE Y BASADA EN PRINCIPIOS ES UN RETO PENDIENTE PARA MUCHOS DE LOS QUE SE ENCARGAN DE COORDINAR LA FINANCIACIÓN Y LAS PRIORIDADES OPERACIONALES Y ADOPTAR DECISIONES AL RESPECTO

Sobran los ejemplos del aumento del gasto de los donantes en una crisis cuando un país determinado ocupa un lugar destacado en la agenda política. Un participante señaló que tuvo que discutir con un gobierno que estaba utilizando las necesidades humanitarias en Siria como argumento a favor del cambio de régimen. Al mismo tiempo, también se mencionó que el personal humanitario necesita el apoyo político para ejercer presión sobre las partes en un conflicto, como en Siria, con el fin de que estas proporcionen acceso humanitario. Se apuntó que “el personal humanitario ya no puede realizar la labor que se supone que le incumbe porque no existe el apoyo político necesario para la acción humanitaria. A las partes en Siria no se les presiona lo suficiente para ofrecer espacio humanitario, de modo que nos encontramos que la agenda política y la humanitaria están incómodamente entrelazadas”.

Garantizar una acción humanitaria independiente y basada en principios es un reto pendiente para muchos de los que se encargan de coordinar la financiación y las prioridades operacionales y adoptar decisiones al respecto. Las misiones integradas de las Naciones Unidas en las que se agrupan en una sola estructura muchas actividades diferentes, en particular la acción humanitaria, la ayuda al desarrollo, la consolidación de la paz, las iniciativas de derechos humanos y la labor en el ámbito del estado de derecho, son perfectamente comprensibles, teniendo en cuenta que las Naciones Unidas es la organización con mandato múltiple por excelencia. Sin embargo, **la condición previa para que este sistema funcione es un mínimo de consenso político.** “Si esto no se da y las

Naciones Unidas se enfrentan a problemas de acceso en un entorno político sumamente polarizado en que predomina el conflicto armado, un enfoque integrado es perjudicial, no solo para las Naciones Unidas, sino también para la labor de otros agentes que están tratando de trabajar de conformidad con los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia. Todas las partes interesadas deberían entender mejor cuándo una misión integrada tiene ventajas y cuándo limitaciones. La mezcla de conceptos y los límites difusos son los que hacen tanto daño a la comunidad humanitaria en la actualidad”, señaló un ponente. Cuando las Naciones Unidas participan en las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz, su legitimidad para coordinar la respuesta humanitaria puede verse comprometida, “dado que incorporan esa respuesta a la estrategia general de estabilización”, se añadió.

En lo que respecta a la promoción de la actuación basada en principios, se comentó que el **derecho internacional humanitario es un marco muy pertinente, habida cuenta de que establece normas para regular la acción humanitaria en situaciones de conflicto armado.** Se insistió especialmente en que no se está haciendo suficiente uso del marco del derecho internacional humanitario para negociar el acceso humanitario. Muchas organizaciones, sobre todo las que tienen un mandato más amplio o cuya misión trasciende la respuesta humanitaria, han incorporado la promoción de los derechos humanos en su labor. En una de las sesiones se expresó la opinión de que impulsar demasiado un enfoque de derechos humanos podría tener implicaciones

negativas a la hora de negociar el acceso en tiempo de guerra. El derecho internacional en materia de derechos humanos constituye una aspiración y tiene por objeto identificar a los responsables de abusos, mientras que la motivación principal de las organizaciones humanitarias es obtener acceso a las poblaciones, independientemente de otras consideraciones.

El derecho internacional humanitario establece un equilibrio entre las necesidades militares y las preocupaciones humanitarias y, por lo tanto, es un marco más pertinente para hacer efectivo el acceso. No obstante, se requiere paciencia y diplomacia para convencer a los gobiernos de la necesidad de respetar las normas del derecho internacional humanitario, pero este puede ser un enfoque mucho mejor que imponerles sanciones por querer mantener el control. Les corresponde a otros asumir esa responsabilidad por noble que sea.

Al llamar la atención sobre la pertinencia del derecho internacional humanitario, se señaló también que se ha iniciado un proceso para examinar cómo se puede observar mejor el uso y la aplicación del derecho internacional humanitario. Se habla de elaborar un nuevo mecanismo de vigilancia para asegurar un mejor cumplimiento de las Convenciones.

FINANCIACIÓN

Otra condición esencial para que la respuesta humanitaria sea eficaz es la disponibilidad de recursos financieros suficientes. Los participantes en los tres debates estuvieron de acuerdo en que **el sistema actual para definir las necesidades y consolidar los llamamientos es disfuncional, si no perjudicial.** Los mismos organismos que solicitan los fondos son los que realizan las evaluaciones de las necesidades. Este

conflicto de intereses inherente se agrava aún más cuando los donantes desean ver cifras infladas de las poblaciones afectadas para poder presentárselas a sus bases de apoyo político. Se manifestó la opinión de que existe el incentivo de “acumular números”, especialmente en el caso de las situaciones que son de interés político.

Otros comparten esta opinión. Algunos llamamientos actuales prometen demasiado y pretenden que las organizaciones humanitarias atiendan todas las necesidades, cuando se sabe bien que eso no va a ocurrir. Otras organizaciones prefieren presentar los números de las personas cuyas necesidades han evaluado y deberían estar capacitadas para atender, siempre que dispongan de unas condiciones de seguridad y de un acceso suficientes. Al mismo tiempo, la presión de los donantes puede ser enorme. Como ya se mencionó, “los donantes quieren conocer lo que cuesta todo y pueden tener dificultades en entender que los costes de una determinada operación pueden depender del contexto específico”. La carrera por los fondos de los donantes también ha generado competencia entre las organizaciones que desean ser las primeras en dar a conocer su llamamiento.

Es bien sabido que el panorama del donante humanitario está cambiando muy rápidamente con países como los estados del Golfo, Brasil y otros que están entrando en el “mercado”. Asimismo, países que anteriormente eran beneficiarios de la asistencia internacional ahora se están convirtiendo en donantes, mientras que los recientes desastres ocurridos en los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Japón demuestran que las sociedades desarrolladas no son inmunes a las crisis. **Un mayor diálogo entre los donantes y los países receptores es fundamental para mejorar la acción humanitaria en el presente y en el futuro.**

Por el momento, sin embargo, gran parte del discurso sobre lo que constituye una buena gestión de las donaciones sigue siendo prerrogativa de la comunidad tradicional de donantes. Entre las ONG, hay una fuerte sensación de que algunos de esos gobiernos donantes han dado prioridad a los organismos de las Naciones Unidas

LA CARRERA POR LOS FONDOS DE LOS DONANTES HA GENERADO COMPETENCIA ENTRE LAS ORGANIZACIONES QUE DESEAN SER LAS PRIMERAS EN DAR A CONOCER SU LLAMAMIENTO



LA RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN LUGARES MÁS REMOTOS O DE ACCESO MÁS DIFÍCIL CLARAMENTE TIENE CONSECUENCIAS FINANCIERAS PARA LAS OPERACIONES, PERO SUS NECESIDADES SON TAN URGENTES

en sus decisiones de financiación. En sus mentes los donantes prefieren grandes organizaciones que puedan absorber sumas significativas de financiación y están cansados de la responsabilidad administrativa que suponen los subsidios de menor cuantía compartidos entre un grupo más amplio de organizaciones (más pequeñas). La Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Emergencia (ECHO) es un donante muy conocido por su apoyo a las ONG. Sin embargo, no se considera idóneo un modelo de financiación en el que hay una división de facto de las funciones en virtud de la que determinados gobiernos donantes aportan fondos a las Naciones Unidas y la ECHO apoya a la comunidad de ONG. Las ONG tendrán que demostrar su capacidad para recaudar fondos privados.

Otra cuestión que se planteó con frecuencia en los debates fue el aumento creciente de la necesidad de presentación de informes a los donantes. Especialmente desde la crisis financiera que afectó a muchas economías occidentales, la preocupación de los donantes por la eficacia y los resultados ha cobrado prominencia y se refleja en gran medida en el concepto de “relación calidad-precio”. El debate en torno a la relación calidad-precio se deriva de un examen público más minucioso para demostrar los resultados de la ayuda exterior. Los donantes, a su vez, transmiten esta presión a las organizaciones humanitarias sobre el terreno. La relación calidad-precio tiende a incluir elementos de la relación coste-eficacia de los resultados. La ayuda humanitaria se destina a los necesitados sin discriminación.

Sin embargo, la respuesta a las necesidades de las personas que se encuentran en

lugares más remotos o de acceso más difícil claramente tiene consecuencias financieras para las operaciones, pero sus necesidades son tan urgentes y merecedoras de asistencia y protección como las de quienes se encuentran en zonas a las que resulta más fácil acceder con unos costes de transacción bajos. No obstante, existe gran reticencia entre los donantes a aceptar que una operación humanitaria pueda costar hasta tres veces más según el contexto local teniendo en cuenta las limitaciones del entorno y el transporte. Esto ha llevado también a la voluntad de desarrollar el concepto de los “costes unitarios”, fórmula de cálculo de lo que cuesta salvar una vida en una crisis, que puede utilizarse en el futuro para elaborar los presupuestos.

El interés por un mejor control y rendición de cuentas se ha traducido en unos requisitos administrativos más onerosos para las organizaciones asociadas de muchos gobiernos donantes, requisitos que exigen a esas organizaciones dedicar más tiempo a la tramitación de expedientes y reducir su capacidad operacional al tener que hacer uso de los recursos humanos para esas tareas. En la búsqueda de más control por parte de los donantes, puede haber exigencias desmedidas de más indicadores. No obstante, se expresó la opinión de que esas exigencias han dejado de ser útiles para evaluar la eficacia. “Ya no resulta ni gestionable ni transparente”, se señaló.

Hay que admitir que los donantes reconocen que existe margen de mejora también por su parte, por ejemplo, en lo que respecta a la armonización de sus requisitos. Lamentablemente, muchos donantes siguen teniendo sus propias opiniones y exigencias

en lo concerniente a sus necesidades. Para numerosos donantes, los presupuestos modestos de asistencia humanitaria se traducen en contar con menos personal, que es posible que carezca de la capacidad necesaria para examinar los informes o que ni siquiera esté en condiciones de ocuparse adecuadamente de todo lo que solicitan a sus asociados. No parece que haya certeza ni claridad sobre qué necesitan saber los donantes y cómo utilizan esos conocimientos en sus procesos de adopción de decisiones.

Las evaluaciones son otra manera de garantizar la rendición de cuentas. A lo largo de los Diálogos Humanitarios, se mencionó que la función de evaluación en las organizaciones sigue revistiendo importancia, pero que es posible que se disponga cada vez de menos tiempo para digerir los resultados de las evaluaciones. Se considera que **garantizar el equilibrio adecuado entre la atención y la capacidad operacional y la rendición de cuentas y las evaluaciones** mejora la eficacia de la ayuda.

RESPUESTA HUMANITARIA Y DESARROLLO

La relación entre la respuesta humanitaria y la ayuda al desarrollo ha sido desde siempre una cuestión muy controvertida. Tanto si la respuesta humanitaria debe allanar el camino para el desarrollo sostenible como si se trata de un conjunto independiente de actividades que tienen por objeto salvar vidas, marca una diferencia significativa en la medición de la eficacia. La utilización de normas de desarrollo para medir la eficacia de la ayuda humanitaria puede presentar una imagen distorsionada, pues en la respuesta humanitaria y la ayuda al desarrollo no necesariamente se trabaja

para lograr resultados similares. Una distinción clásica es la de que la respuesta humanitaria se centra en la población, mientras que los procesos de desarrollo tratan de apoyar al gobierno y los programas nacionales de desarrollo.

A lo largo de los tres debates, se destacó en reiteradas ocasiones que se presiona al personal humanitario para que se ocupe de más actividades de las que son estrictamente humanitarias. A menudo este personal tiene que hacerse cargo de tareas de las que otros no se quieren responsabilizar o para las que no es sencillo obtener financiación o apoyo internacional.

La acción humanitaria se concibe como intervenciones a corto plazo en situaciones de emergencia, pero con frecuencia se extiende año tras año en las crisis prolongadas que aún no se han resuelto, como las de Darfur, Somalia y la República Democrática del Congo, que siguen absorbiendo la mayor parte del presupuesto humanitario. Por otro lado, la crisis alimentaria en el Cuerno de África en 2011 ha llevado a algunos agentes humanitarios a apoyar la idea de que la acción humanitaria también tiene un papel que desempeñar en la prevención de las crisis, sobre todo aquellas de carácter cíclico, como la hambruna.

El fomento de la resiliencia es un ejemplo de concepto perteneciente al ámbito del desarrollo que se ha insistido en introducir en el programa humanitario, si bien en realidad el papel de la acción humanitaria en la construcción de la resiliencia es muy escaso. Evidentemente, el personal humanitario tiene la responsabilidad de reconsiderar sus programas de intervención a corto plazo y examinar la forma en que la asistencia en la esfera de la alimentación, el agua, el saneamiento y la salud puede contribuir al refuerzo de la resiliencia y la sostenibilidad de las comunidades. No obstante, se señaló que **la labor del personal humanitario para fomentar la resiliencia consiste sobre todo en hacer que otros, en particular sus colegas del ámbito del desarrollo, “lleven a cabo sus responsabilidades”**. Aunque el personal humanitario siempre tenga la tentación de hacer más, se afirmó que “si se agolpa todo en el programa humanitario, perderemos la

LA ACCIÓN HUMANITARIA SE CONCIBE COMO INTERVENCIONES A CORTO PLAZO EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, PERO CON FRECUENCIA SE EXTIENDE AÑO TRAS AÑO EN LAS CRISIS PROLONGADAS QUE AÚN NO SE HAN RESUELTO



SI BIEN LOS AGENTES HUMANITARIOS MÁS NUEVOS PUEDEN ESTAR MENOS FAMILIARIZADOS CON LAS MEJORES PRÁCTICAS TAL Y COMO LAS CONCIBEN LOS AGENTES HUMANITARIOS TRADICIONALES, NI UNOS NI OTROS PUEDEN AFIRMAR QUE SE ATENGAN A ELLAS DE MANERA UNIVERSAL

capacidad de llevar a cabo nuestra labor”. Dicho esto, la frontera entre la labor humanitaria y la de desarrollo no siempre es fácil de trazar. El debate acerca de lo que entra dentro del ámbito de la acción humanitaria y lo que no seguirá siendo una cuestión permanente. De ahí que determinar la eficacia de la acción humanitaria sea aún más complicado.

COORDINACIÓN HUMANITARIA Y DIVERSIDAD

Teniendo en cuenta que la comunidad humanitaria crece cada vez más, la superposición y la duplicación de esfuerzos son posibles riesgos que hacen aún más necesaria la coordinación, especialmente en vista de la escasez de recursos y financiación. Varios participantes insistieron en la necesidad de una coordinación más estrecha, sobre todo por parte del sistema de las Naciones Unidas, que como apuntó un participante “debía poner su casa en orden”. La crisis de Siria es un ejemplo concreto en que los organismos de las Naciones Unidas han estado discutiendo quién dirige la labor de coordinación. Se comentó que “la eficacia exige una colaboración más estrecha”.

Es mucho lo que se ha mejorado en el análisis de las necesidades comunes, el intercambio de información y la presentación de datos más precisos acerca de las exigencias sobre el terreno. Se han elaborado instrumentos y se han establecido mecanismos, como los grupos temáticos. Este sistema que han creado los agentes humanitarios “tradicionales”, integrado

por los organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y las ONG, está abriendo una brecha con respecto a los “nuevos” agentes humanitarios que proceden de países sin mucha tradición en la respuesta humanitaria internacional.

De alguna manera, se ha generado en los nuevos agentes humanitarios, en particular los de los países del Golfo y el mundo musulmán, la expectativa de que tendrían menos dificultades para obtener acceso a las zonas que están fuera del alcance de las organizaciones que podrían percibirse como afines a Occidente. Este no es necesariamente el caso, y se mencionó una situación en que la población local no aceptó que la religión sirviera de punto de partida para la prestación de asistencia.

Si bien los agentes humanitarios más nuevos pueden estar menos familiarizados con las mejores prácticas tal y como las conciben los agentes humanitarios tradicionales, ni unos ni otros pueden afirmar que se atengan a ellas de manera universal. Además, las ideas erróneas que los agentes humanitarios tradicionales y nuevos tienen los unos de los otros, constituyen un obstáculo para desarrollar unos vínculos más estrechos, necesarios para mejorar la eficacia humanitaria. Esos malentendidos y estereotipos no podrán superarse de la noche a la mañana, sino que exigen un compromiso a más largo plazo para desarrollar una confianza mutua.

La certificación de las organizaciones humanitarias puede generar otra brecha entre el sistema tradicional y los agentes más nuevos. Existe una

divergencia de opiniones en cuanto a si la certificación proporcionará o no una solución para lograr una mayor calidad y eficacia. Algunos creen que no va evitar que se produzcan situaciones como la de la respuesta al terremoto de Haití. En esa ocasión, se dieron cita muchas organizaciones “familiares” con poca experiencia en la prestación de servicios profesionales y de alta calidad. Aunque con la normalización es posible que se logre una mayor eficiencia, también se señaló que la puerta debería permanecer abierta para los recién llegados. Se comentó que este aspecto es incluso más importante en aquellos países en los que la sociedad civil debe fortalecerse y las ONG nuevas deben recibir apoyo y estímulo.

Aunque sigue habiendo mucho escepticismo en torno a la certificación y la normalización, la cuestión que se plantea es si hay o no límites a la diversidad.

A juicio de uno de los ponentes, el plan nunca fue “lograr un sistema humanitario que crece a diario como el sistema solar. Básicamente se concibió como una estructura provisional a la espera de que los estados desarrollasen la capacidad para enfrentarse a sus propios problemas”.

Otro conjunto de agentes que es cada vez más activo en las crisis humanitarias es el sector privado, cuya participación en la prestación de ayuda humanitaria también entraña riesgos y oportunidades. En particular, reviste importancia definir con claridad los resultados deseados al comienzo de las asociaciones con el sector privado y evitar precipitarse a la hora de establecer la cooperación. Muchas asociaciones público-privadas fracasan cuando no se ha reflexionado a fondo sobre los términos de la colaboración. Los participantes en la serie de Diálogos Humanitarios también destacaron que las organizaciones humanitarias no debían sorprenderse de que el sector privado esperase obtener un beneficio de la asociación.

Como se mencionó anteriormente, está previsto que la Cumbre Humanitaria Mundial sirva de plataforma para que los agentes humanitarios tradicionales y los nuevos puedan trabajar conjuntamente. A través de una serie de reuniones y

consultas celebradas para su preparación, el objetivo es que la Cumbre se desarrolle como un proceso que pretende crear una mejor comprensión e interacción entre los distintos y diversos agentes que integran la comunidad humanitaria. No existe una sola manera de llevar a cabo la labor humanitaria, y habrá de definirse un espacio que dé cabida a los “múltiples rostros de la acción humanitaria”. Después de todo, muchos son los actores que tendrán que trabajar en conjunto para lograr que la ayuda cuente en el futuro.

SOBRE LA AECID

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el principal órgano de gestión de la Cooperación Española, orientada a la lucha contra la pobreza y al desarrollo humano sostenible. Según su Estatuto, la Agencia nace para fomentar el pleno ejercicio del desarrollo, concebido como derecho humano fundamental, siendo la lucha contra la pobreza parte del proceso de construcción de este derecho. Para ello sigue las directrices del IV Plan Director, en consonancia con la agenda internacional marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con atención a tres elementos transversales: la perspectiva de género, la calidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural. Para más información: **www.aecid.es**

SOBRE DARA

DARA es una organización independiente, sin ánimo de lucro, que trabaja para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda humanitaria destinada a las poblaciones vulnerables afectadas por conflictos armados y desastres naturales. Con nuestra investigación y evaluaciones ayudamos a las organizaciones humanitarias a comprender el impacto de su trabajo y a tomar decisiones informadas sobre estrategias, programas y operaciones. DARA promueve activamente los principios humanitarios, el aprendizaje y la rendición de cuentas, y apuesta por enfoques innovadores. Para más información: **www.daraint.org**