

técnica de los proyectos individuales para que se logren los resultados deseados.

Los recursos están vinculados directamente a las prioridades señaladas por el HAP y confirmadas, en tiempo real, por los clusters respectivos. En 2007, el Coordinador Humanitario ha gestionado directamente unos 175 millones de dólares, aproximadamente la mitad del total destinado a la RDC, con el asesoramiento de un Consejo del Fondo Centralizado, compuesto por representantes de donantes, líderes de cluster y ONG, a fin de mejorar la selección de objetivos y aumentar al máximo el alcance a la población congoleña.

Los mecanismos de reforma promovidos por la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria,⁵ así como otras iniciativas a nivel mundial e institucional, nos han equipado con nuevos instrumentos para establecer planes estratégicos basados en las

prioridades regionales y para asignar mejor los recursos mediante una coordinación reforzada. La unión del ejército y los trabajadores humanitarios para proporcionar protección ha marcado una gran diferencia, sobre todo para las poblaciones desplazadas y vulnerables del este de la RDC, y, por otro lado, el establecimiento de la financiación conjunta y de los mecanismos de células respaldados por el Fondo Centralizado han contribuido a mejorar la respuesta ante necesidades urgentes.

Aunque se ha avanzado y se sigue avanzando, la violencia, el desplazamiento y el sufrimiento humano recurrentes siguen recordándonos que la asistencia humanitaria es una medida provisional a falta de una solución a los problemas del país duradera y sostenible. Esta solución supone elecciones, la reforma del sistema de seguridad, el aumento de la autoridad estatal, una buena administración pública de los ingresos y los gastos, la ampliación

de las infraestructuras y el empleo, además de mejoras en los servicios a la población. Mientras tanto, los cambios realizados en la estructura de los mecanismos de coordinación internacionales y de la ONU nos han permitido perfeccionar el alcance de la ayuda disponible y llegar a tantos millones de congoleños necesitados como lo permiten los recursos.

Ross Mountain (mountain@un.org) es el Representante Especial Adjunto del Secretario General en la República Democrática del Congo. También actúa de Coordinador Humanitario y Coordinador Residente para la RDC y de Representante Residente del PNUD. El presente artículo ha sido escrito a título personal.

1. www.monuc.org
2. www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9016.doc.htm
3. Para obtener más información sobre estos mecanismos de financiación, véase el siguiente artículo de Nicki Bennett.
4. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1504>
5. www.goodhumanitariananddonorship.org

El impacto de la reforma humanitaria en la República Democrática del Congo

por Nicki Bennett

Como Coordinador Humanitario de la ONU en la República Democrática del Congo, Ross Mountain, autor del artículo anterior, ha liderado las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas. ¿Qué consecuencias han tenido en la vida de aquellas personas que se encuentran en peligro?

La versión original del artículo se basa en las observaciones de más de 60 reuniones y entrevistas celebradas en Kinshasa, Kivu Norte e Ituri a finales de 2006 entre donantes, ONG internacionales y locales, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)¹, algunos organismos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Las respuestas que figuran a continuación incluyen la reciente evolución de 2007.

¿Han recibido más ayuda las personas en peligro?

Dos nuevos mecanismos de financiación -el Fondo Central de Respuesta a

Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés)² y el Fondo Centralizado (PF, por sus siglas en inglés)-, han aportado adicionalmente más de cien millones de dólares a las actividades humanitarias en la República Democrática del Congo. Sin embargo, no hay mucha transparencia a la hora de determinar la cantidad de dinero que llega a manos de los beneficiarios y la que se queda en los nuevos estratos de la burocracia creada por estos mecanismos de financiación.

La República Democrática del Congo fue uno de los primeros países en recibir fondos del CERF. Como el Plan de Acción Humanitaria de 2006

para este país sólo había recabado aproximadamente el 40% del dinero necesario, el Coordinador Humanitario solicitó y recibió dos partidas del CERF (de 38 millones de dólares en total) para cubrir lagunas en “emergencias que no contaran con financiación suficiente”. En 2007, el CERF adjudicó otros 48 millones de dólares. Debido a la aparición del PF, la mayoría de los donantes principales (aunque no los de mayor envergadura, que son USAID y ECHO), incrementaron también la financiación que destinan a los organismos de las Naciones Unidas. Tras la instauración del PF, muchos donantes aumentaron su contribución a la República Democrática del Congo de forma sustancial, aunque admitieron que lo hicieron más porque los vieran apoyar el nuevo mecanismo de financiación que por contar con pruebas inmediatas de su utilidad.

Muchos de los agentes operativos que entrevistamos no habían percibido

aumentos significativos en sus presupuestos o programas anuales. Ni el CERF ni el Fondo Centralizado pueden canalizar directamente el dinero a las ONG. Los fondos deben pasar por un organismo colaborador de las Naciones Unidas, que aplica una cuota de administración mínima del 5%. Algunas agencias de las Naciones Unidas cargan un porcentaje sustancialmente mayor. Muchas ONG consideran que se podrían salvar más vidas y se podría facilitar más ayuda si los donantes dedicaran estos recursos adicionales a los programas de las ONG directamente. Algunas han sugerido que los cinco donantes del PF deben estudiar una reforma de la estructura actual del fondo para que los desembolsos sean más eficaces y estén menos centrados en las Naciones Unidas.

¿Son los nuevos mecanismos flexibles y eficaces?

Como el PF y el CERF no distribuyen sus fondos según sectores específicos o zonas geográficas, pueden atender las necesidades de una forma mucho más flexible que los donantes bilaterales. No obstante, ambos mecanismos han sido criticados por su incapacidad para ver más allá del horizonte más inmediato y ofrecer una financiación fiable a largo plazo adaptada a la naturaleza prolongada de la crisis en la República Democrática del Congo.

Desde que se celebraran elecciones en el país en octubre de 2006, los donantes han colaborado bajo un marco de desarrollo común. Diecisiete donantes, 15 organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial unieron sus esfuerzos en agosto de 2007 para elaborar el Marco de Ayuda Nacional (CAF, por sus siglas en inglés)³, vinculado al primer documento completo de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) desarrollado en el país.⁴ Por desgracia, no se han establecido vínculos obvios entre los mecanismos de financiación y planificación humanitaria y el CAF. No existe mucho margen de maniobra para que la sociedad civil nacional o internacional se implique en este marco o influya en las prioridades de desarrollo.

Varios encuestados creen que la población vulnerable del país sufre las consecuencias de que los donantes den prioridad a las intervenciones a corto plazo. Una ONG internacional añadió, a modo de ejemplo, que no era difícil obtener dinero del PF o del CERF para un programa de tres meses contra el cólera en Goma, pero que existían posibilidades limitadas a

la hora de conseguir financiación para un programa de salud pública más amplio que pudiera afrontar las consecuencias del fracaso del servicio sanitario nacional, que ha hecho del cólera una enfermedad recurrente en Goma. Los beneficiarios en Ituri estaban preocupados por que las ONG sólo habían recibido financiación para apoyarles en los tres primeros meses de desplazamiento y no era seguro que fueran a recibir ayuda continuamente para regresar de forma sostenible a su pueblo. Algunos encuestados creían que los contratos tradicionales de los donantes bilaterales eran más flexibles a la hora de dar respuestas más adecuadas.

¿Una distribución imparcial de la ayuda?

La participación de los donantes en la distribución de los fondos ha disminuido, ya que han empezado a ceder su responsabilidad de decisión al Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas. El Coordinador es, por tanto, la figura más poderosa en la comunidad humanitaria del país y tiene responsabilidad formal en todas las decisiones de financiación relacionadas con las asignaciones del PF y el CERF. Asimismo, es el líder del enfoque sectorial.

Los organismos de las Naciones Unidas operan en la República Democrática del Congo en el marco de una Misión Integrada, lo que implica que la capacidad del Coordinador Humanitario para conceder ayudas de forma imparcial se puede ver seriamente amenazada por los mandatos políticos, militares o de desarrollo más amplios de la misión. Mientras que hubo unanimidad casi absoluta entre los encuestados sobre el hecho de que Ross Mountain, el actual Coordinador Humanitario, ha evitado politizar las decisiones humanitarias, existe, sin embargo, una grave preocupación sobre el hecho de que una persona con otras responsabilidades (no humanitarias) tenga tanto poder en la distribución de la ayuda humanitaria.

Mountain ha hecho crecer la confianza y reducir los temores de parcialidad entre los trabajadores humanitarios al involucrar al sistema de coordinación sectorial en todos los procedimientos de planificación y financiación, y al delegar gran parte de su responsabilidad en los agentes humanitarios que se encuentran sobre el terreno. Muchos desearían que



esta descentralización se reconociera formalmente en los términos de referencia de los mecanismos de financiación con el fin de garantizar que los Coordinadores Humanitarios en el futuro no pongan en entredicho sus principios.

¿Es la ayuda más adecuada y puntual?

A pesar de que las iniciativas piloto están fundamentadas en el deseo explícito de responder con mayor eficacia a las necesidades de la población en peligro, no se ha hecho mucho en la República Democrática del Congo por valorar y analizar tales necesidades de una forma más general. Los documentos de estrategia y el material de planificación de las Naciones Unidas suelen dedicarle al tema tan sólo unas líneas. El Plan de Acción Humanitaria de 2006 (HAP, por sus siglas en inglés)⁵, que consta de 70 páginas, menciona el tema en tan sólo tres líneas. Con algunas excepciones, las ONG han fracasado en compartir de forma sistemática sus valoraciones y los donantes no han permitido un estudio suficiente de las necesidades.

Mientras algunos opinan que un sistema descentralizado de toma de decisiones daría automáticamente una respuesta más adecuada a las necesidades existentes, otros aseguran que se necesitan responsables externos totalmente independientes que protejan al sistema del conflicto de intereses que supondría el hecho de que los miembros de los clusters influyeran en sus propias fuentes de financiación.

En general, se cree que todavía es muy pronto para saber si el enfoque sectorial y los nuevos mecanismos de financiación han favorecido que se distribuya la ayuda de forma adecuada. A pesar de

Un miembro de una ONG verifica los datos de un grupo de desplazados internos que esperan recibir alimentos en Cagala, Territorio Walungu de la provincia de Kivu Sur, República Democrática del Congo, julio de 2007.

las dificultades, de sobra conocidas, con que se ha encontrado el sistema de coordinación sectorial en la República Democrática del Congo y en otros países (entre ellas, carencia de directores de cluster cualificados y la participación limitada de ONG internacionales y locales y de autoridades gubernamentales), los encuestados aportaron varios ejemplos sobre cómo el planteamiento de clusters les ha permitido armonizar estándares, abogar por la defensa de los derechos y hacer que otros tengan que responsabilizarse de ofrecer ayuda.

Un número reducido de agentes siguen rechazando de plano el diseño y los principios generales del sistema de clusters, ya que consideran que los agentes de las Naciones Unidas imponen sus decisiones sobre otras entidades humanitarias sin consultarles previamente. Las ONG cuestionan el valor añadido de la participación de organismos de las Naciones Unidas que asumen un papel automático de “intermediarios” entre donantes y agentes implementadores y afirman que, en la mayoría de proyectos, este paso no supone una mejora en la respuesta global, sino simplemente un derroche de dinero. Además, algunas ONG creen que los organismos de las Naciones Unidas no valoran suficientemente la necesidad de mejorar su eficacia y rendimiento en aquellos proyectos en los que su papel de intermediarios sí aporta un valor añadido. Aunque, en principio, las ONG acogieron favorablemente la auditoría que encabezaron las Naciones Unidas a mediados de 2007 para analizar su capacidad de respuesta, muchas expresaron su incredulidad ante aquellos organismos de la Organización que no veían la necesidad de realizar una auditoría de su propia capacidad y ante el hecho, por tanto, de que no reconocieran la conveniencia de la reforma de las Naciones Unidas y perdieran una ocasión vital para mejorar en general la distribución de la ayuda humanitaria.

Los encuestados acordaron de forma unánime que la coordinación interinstitucional ha mejorado y que los agentes humanitarios ahora identifican las necesidades con mayor rapidez. Algunos pensaban que las intervenciones prioritarias se debatían y acordaban más rápidamente de lo que hubiera sido posible sin el enfoque sectorial, mientras que otros opinaban que celebrar más reuniones no siempre se traducían en respuestas más veloces. Un especialista sanitario de Kivu Norte afirmó que, tras un brote de malaria, Médecins Sans Frontières decidió actuar

unilateralmente y distribuyó mosquiteras en algunas zonas afectadas “mientras que, meses después, la célula sanitaria todavía estaba en la mesa hablando del tema”.

Como la distribución de fondos del PF y el CERF (que en la República Democrática del Congo pretende principalmente tapar agujeros en los casos de “emergencias sin financiación suficiente”, más que dar una rápida respuesta a la crisis) puede tardar hasta seis meses, desde el momento en que se identifica una necesidad hasta que el dinero llega al banco del organismo implementador, muchos agentes consideran que el Mecanismo de Respuesta Rápida gestionado por UNICEF/OCAH es una herramienta más adecuada para dar asistencia en un plazo de tiempo más breve (tan sólo unos días).

Conclusiones

Los donantes y los organismos de las Naciones Unidas, así como las ONG, todavía consideran que es difícil percibir las consecuencias concretas que ha tenido la introducción de los mecanismos de reforma en la mejora de la situación de las personas en peligro. La respuesta actual a la resurgida inseguridad y a los desplazamientos masivos en la provincia de Kivu Norte demuestra que todavía existen problemas de coordinación, velocidad de respuesta y cobertura general. Se plantea la pregunta de si la tendencia hacia los mecanismos de financiación multilateral está afectando a la independencia de las ONG operativas y, por tanto, a su capacidad para identificar eficazmente las necesidades de los beneficiarios. Es evidente que en la República Democrática del Congo la financiación bilateral está disminuyendo, en comparación con la multilateral. Varias ONG informan de que su financiación depende cada vez más de los organismos de las Naciones Unidas y creen que las consecuencias de este hecho podrían repercutir negativamente en la ayuda que ofrecen.

La pregunta que debería fundamentar las valoraciones actuales sobre los mecanismos de reforma es qué consecuencias están teniendo estos procedimientos en la vida de millones de congoleños en situación de riesgo. La experiencia en la República Democrática del Congo no ha aportado datos convincentes sobre las repercusiones a los beneficiarios, pero sí demuestra el potencial que tienen estas herramientas (siempre que su uso se centre en paliar las necesidades actuales identificadas sobre el terreno).

Nicki Bennett (nbennett@oxfam.org.uk) es Asesora de Política Humanitaria para Oxfam Gran Bretaña (www.oxfam.org.uk). Las opiniones expresadas en el presente artículo son personales y no coinciden necesariamente con las de Oxfam International. Encontrará una versión del texto anterior más detallada en: www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20retreat/Day%201/OXFAM%20DRC%20discussion%20paper.doc

- 1 www.monuc.org
- 2 <http://cerf.un.org>
- 3 [www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20\(9%200%20August\).doc](http://www.undg.org/docs/7689/UNDAF%20Final%20(9%200%20August).doc)
- 4 www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07330.pdf
- 5 <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Page=1350>

Opinión desde el terreno

La ONG local PPSSP participa de forma activa en varios clusters. Su director ejecutivo, Mwakamubaya Nasekwa, afirma que el enfoque sectorial constituye una plataforma de colaboración útil. No reciben financiación del Fondo Central de Respuesta a Emergencias y lo achaca a que el proceso de solicitud no se entiende bien. Sin embargo, PPSSP sí recibe financiación del fondo central (Fondo Común Humanitario), por valor de 100.000 dólares, y espera recibir 300.000 más, lo cual representa un aumento anual significativo en el presupuesto de la agencia. A pesar de ello, Nasekwa está muy preocupado por las inversiones futuras que, según cree, dependen actualmente de la estructura de coordinación humanitaria establecida por las Naciones Unidas, cuya presencia a largo plazo en la República Democrática del Congo dista mucho de estar garantizada. Sugiere que, en el futuro, estos mecanismos de financiación deberán delegarse a una organización permanente sobre el terreno, que continuará aportando fondos a la ayuda de emergencia y que tendrá que desarrollar lazos con organizaciones que se especialicen en el desarrollo a largo plazo. *Mwakamubaya Nasekwa (ppssp@ yahoo.fr) es el director ejecutivo de PPSSP (Programa para la Promoción de la Sanidad Primaria), Beni, República Democrática del Congo.*

Entrevista realizada por Laure Ayooso, profesora de francés y asesora lingüística en el Centro de Idiomas de la Universidad de Oxford.