

Una verdad incómoda para la comunidad humanitaria

por Tim Morris

Varios de los artículos precedentes son optimistas ante la reforma humanitaria y aportan ejemplos de éxitos cosechados por el sistema de coordinación sectorial. Sin embargo, muchos de los trabajadores, donantes y analistas que pertenecen a la comunidad humanitaria albergan dudas, a menudo no expuestas en público, que compartieron con RMF durante la preparación de la presente edición.

Muchos han expresado su inquietud ante la rapidez con la que se ha implantado el enfoque sectorial, si se tiene en cuenta la escasez evidente de coordinadores humanitarios debidamente capacitados para ejercer el liderazgo, junto con la falta de líderes de clusters con formación y experiencia en logística y coordinación. Preocupa que este enfoque requiera excesiva mano de obra. A algunos líderes de clusters les ha costado gestionar el número de subvenciones, asociaciones, directrices, memorandos, grupos, sub-grupos, reuniones y actas generados por la reforma de la acción humanitaria. A los donantes les inquietan los costes de los once clusters y la negativa de las agencias líderes de asumirlos a partir de sus presupuestos ordinarios. Por otro lado, todavía no están claros los mecanismos por los que los líderes de clusters rinden cuentas a los coordinadores humanitarios ni los procedimientos por los que éstos median entre clusters con intereses encontrados.

Al parecer, los clusters angustian a algunos organismos de las Naciones Unidas. Es posible que el personal de la ONU no haya entendido en qué consisten o cuáles son sus nuevas responsabilidades. La tendencia de las agencias de la ONU a hablar de ‘muros’ (para delimitar las actividades que emprenderán aparte de sus responsabilidades como miembros/líderes de cluster) supone un preocupante impedimento a una estrategia integral.

Cabe preguntarse si el enfoque sectores es susceptible de aplicarse a escala mundial. John Holmes, el Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU (ERC, por sus siglas en inglés), la ha descrito como “la forma en que funcionamos ahora”. Sin embargo, existen dudas en torno a la aplicabilidad de estos mecanismos

en todas las operaciones humanitarias. ¿Deben implantarse únicamente donde se hayan observado deficiencias en el suministro o donde los gobiernos carezcan de capacidad de respuesta? Una reciente evaluación del enfoque sectorial, realizada por ACNUR, advertía de que era apresurado considerarlo el mecanismo estándar de respuesta.¹

Las ONG muestran cierta frustración por el lento desembolso de los fondos canalizados a través del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés).² A los donantes les preocupan los elevados gastos administrativos del CERF. En las ONG internacionales genera reticencias el hecho de no poder acceder directamente a la financiación del CERF ni obtener información sobre los procedimientos de desembolso.³ Puede que el CERF haya proporcionado a los organismos de la ONU acceso a una financiación más flexible y fiable, pero lo ha hecho a costa de imponer nuevas cargas a sus socios internacionales y locales. Las agencias de la ONU pueden tardar meses en realizar subcontratas, con lo que, en realidad, desvían fondos dedicados a salvar vidas para sufragar trámites burocráticos. Ahora, los actores ajenos a la ONU con capacidad para intervenir in situ deben esperar más para obtener fondos. Una revisión independiente, recientemente elaborada, señaló que los costes de las transacciones de la ONU han aumentado y no observó indicación alguna de que el CERF haya logrado su objetivo declarado de mejorar la coordinación entre la ONU y los agentes humanitarios ajenos a ella.⁴ De hecho, es posible que incluso la haya deteriorado, ya que ahora compiten por los mismos fondos humanitarios. Al reforzar el papel de la ONU como intermediario, ¿acaso está el CERF en disonancia con

el cambio producido en la ONU para adoptar una eficacia de tipo empresarial?

Entre otras preguntas planteadas, se encuentran las siguientes:

- ¿En qué difiere, en la práctica, el sistema de coordinación sectorial mediante clusters de otros sistemas de coordinación sectoriales?
- ¿El proceso de reforma limita la capacidad de ACNUR a la hora de abordar cuestiones que afectan a los desplazados internos?
- ¿Por qué la nutrición, y no la comida, constituye un cluster? ¿Se debe a que el Programa Mundial de Alimentos quiere mantener el control absoluto?
- ¿Qué es exactamente un Proveedor de Último Recurso (POLR, por sus siglas en inglés)? Tras largos años tratando de garantizar la protección y la asistencia (y el empleo del enfoque sectorial en ocho crisis humanitarias crónicas y en seis de inicio inesperado), sigue sin haber una definición coherente de este concepto clave en el proceso de reforma.
- ¿Es el cluster encargado de la Recuperación Temprana claro u objetivo? Varias agencias lamentan la falta de mecanismos de financiación acordados in situ destinados a la planificación y coordinación de la recuperación urgente.
- ¿Los impulsores de la reforma humanitaria están haciendo lo suficiente para lograr que se involucren las autoridades de acogida, la sociedad civil y otros agentes locales?
- ¿Está logrando Naciones Unidas una participación adecuada de los gobiernos nacionales en el enfoque sectorial o ajustando las responsabilidades de los clusters para que encajen en las estructuras previamente creadas anteriormente por los gobiernos?
- ¿Algunas agencias de la ONU posponiendo la materialización de los compromisos fijados en los ‘Principios de Colaboración’ de la Plataforma Humanitaria Global (GHP, por sus siglas en inglés)?⁵
- ¿La reforma humanitaria está dificultando la reconciliación de tradiciones y prácticas divergentes?

Resulta alentador que los trabajadores de la ONU hablen cada vez más de la necesidad de consultar a otras agencias y de remitirse más frecuentemente al Comité Permanente Interagencial. Se están emprendiendo esfuerzos sin precedentes para asegurar que el debate sobre la reforma humanitaria se produce en el ámbito público y no queda confinado a los pasillos de la potencia humanitaria en Ginebra y Nueva York.⁶ No obstante, es

necesaria la participación de una mayor variedad de agentes humanitarios para garantizar que exista una coherencia auténtica entre las cuatro áreas del paquete de la reforma humanitaria (la colaboración, la financiación, los clusters y la consolidación de los coordinadores humanitarios). Todas pueden reforzarse mutuamente.

Tim Morris (tim@timmorris.info),

anterior co-editor de RME, es en la actualidad asesor/editor independiente.

1. www.unhcr.org/excom/EXCOM/46d586782.pdf
2. <http://cerf.un.org>
3. por ejemplo, Save the Children Alliance: www.savethechildren.net/alliance/media/newsdesk/2007-01-31.html
4. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1073098>
5. www.icva.ch/pop.html
6. Muchos documentos están disponibles en Internet, véase: www.humanitarianreform.org y www.icva.ch/doc00001560.html

Serios interrogantes sobre el futuro de la empresa humanitaria

por Antonio Donini

¿Cómo podemos conseguir que el humanitarismo sea “mundial” y no sólo “del Norte”?

Los valores humanitarios fundamentales forman parte de todas las culturas. No así, sin embargo, el bagaje, las diferencias culturales y las relaciones de poder que se asocian a la relación humanitaria, dominada por el Norte. La empresa humanitaria, que de media gasta unos 10.000 millones de dólares estadounidenses, sigue siendo un club selecto cuyas reglas dependen de un grupo de socios bastante peculiar que, a menudo, se encuentran alejados de la realidad de los pueblos a los que pretende ayudar. Aunque esta empresa hace mucho bien, su funcionamiento está dictado por los intereses de ciertos actores que forman parte de gobiernos, organizaciones internacionales o la sociedad civil en el Norte e incluso, y cada vez más, de salas de juntas del sector privado y de control del ejército.

Nos guste o no, la acción humanitaria es parte de la administración global, si no del gobierno global. Es paralela, y a veces está subordinada, a ciertos procesos de administración económica, estrategias de contención política y acciones militares funcionales a los intereses del “Norte globalizado”. Y ésto, a pesar de que la gran mayoría de los trabajadores humanitarios y muchos de los organismos de ayuda no proceden del Norte.

A diferencia de las Naciones Unidas, donde todos los países tienen un voto, en el reino humanitario no existe

tal “democracia”. Los países que no pertenecen al club de donantes establecido disponen de pocas oportunidades de influir en el funcionamiento de la empresa humanitaria y mucho menos de examinar de cerca el destino de sus fondos. En las Naciones Unidas, todos los países tienen voz en las operaciones de construcción de la paz y deben hacer sus aportaciones, pero el control financiero y las riendas de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas son de dominio exclusivo del norte. Las Naciones Unidas cuentan con una Comisión de Consolidación de la Paz¹ y un Consejo de Derechos Humanos², pero carecen de un Consejo Humanitario.

Hasta cierto punto, la población de los países del Norte puede influir en la política humanitaria gubernamental mediante elecciones, consultas, etc., pero gran parte de la ayuda privada (y del sector privado) escapa a dicho escrutinio. Los entresijos de la “ayuda” militar todavía son más oscuros.

Además, las aportaciones de los actores humanitarios que no forman parte del Norte normalmente no llegan a los puestos más altos de la clasificación. Es cierto que, ahora, reconocemos a la India, a China y a algunos de los Estados del Golfo como actores, pero las aportaciones del sector humanitario informal (zakat y otros diezmos, remesas de la diáspora, contribuciones de los países y comunidades afectados) no quedan

recogidos en ningún sitio. Nos resistimos a reconocer incluso en mayor medida las aportaciones a la supervivencia de determinados grupos electos como Hamás o Hezbolá, que practican sus propias formas de socorro a los más necesitados.

Los peligros de la institucionalización

Los trabajadores humanitarios veteranos recordarán con nostalgia los días felices en los que todavía no existía el correo electrónico ni los teléfonos por satélite y los mensajes importantes se enviaban desde bases de campo aisladas mediante radios con escasa recepción y télex poco fiables. Cuando no funcionaba ni lo uno ni lo otro, lo cual sucedía a menudo, la comunicación dependía de notas manuscritas que se confiaban a un conductor de camión. Con todos los avances tecnológicos, la formación en temas de gestión, los ejercicios globales y los talleres de planificación de contingencias, ¿hasta qué punto la gran institucionalización de los últimos 15 años en torno a la gestión de conflictos y crisis ha mejorado la efectividad del sector? ¿Desempeñan mejor su labor los 250.000 trabajadores humanitarios de hoy en comparación con aquéllos que lucharon por entrar y tener su espacio en Biafra?

Sin duda alguna, el crecimiento sin precedentes del sector y el desarrollo de estándares, procedimientos y técnicas han permitido ofrecer respuestas con mayor prontitud y eficacia. La coordinación, las buenas prácticas del donante y la complementariedad de la acción han dado sus frutos: la respuesta