

Crisis en un nuevo orden mundial

Un desafío para la acción humanitaria

www.oxfam.org



Una mujer recoge agua en Lafore, Somalia, facilitada por Oxfam & SAACID. Foto: Oxfam Novib

En 2010, la magnitud de las crisis humanitarias, desde Haití a Pakistán, estuvo a punto de desbordar la capacidad de respuesta del sistema internacional. A pesar de años de reformas, las agencias de la ONU, los donantes y las ONG internacionales (ONGI) tuvieron dificultades para hacer frente a estas crisis. En 2011, la respuesta en Somalia fue de nuevo insuficiente y tardía, desencadenada por la atención de los medios en lugar de por una valoración imparcial y oportuna de las necesidades humanitarias. Al mismo tiempo, la acción humanitaria es más necesaria que nunca. El continuo incremento del número de personas vulnerables, el aumento de los desastres y el hecho de no haber conseguido que los Estados más frágiles se sitúen en la senda del desarrollo incrementarán significativamente las necesidades.

Los donantes occidentales, las ONGI y la ONU son sólo una parte de la respuesta. Los nuevos donantes y las ONG de todo el mundo ya aportan un porcentaje significativo de la ayuda humanitaria. La futura acción humanitaria dependerá de ellos, pero sobre todo de los gobiernos y la sociedad civil de los países afectados por las crisis. La ONU y las ONGI seguirán siendo fundamentales, pero su aportación se valorará cada vez más en función tanto de su capacidad para complementar y apoyar los esfuerzos de otros actores, como de estimular a todos los actores humanitarios para que respeten los principios de la acción humanitaria.

Resumen

Hoy en día, decenas de millones de personas sufren en las crisis humanitarias. Sólo en África Oriental, más de 13 millones han tenido que hacer frente a una crisis alimentaria devastadora.

Sin embargo, también hay millones de personas que *ayudan* a sus vecinos, familias y comunidades. En Pakistán, los vecinos, las comunidades y las ONG locales fueron de nuevo los primeros en facilitar ayuda cuando las inundaciones golpearon en 2011, al igual que habían hecho en 2010, mientras las agencias humanitarias a duras penas conseguían atender a los 14 millones de personas que necesitaban ayuda.

Queda mucho por hacer

Hace veinte años, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconocía, en una resolución aprobada en diciembre de 1991, que eran los países afectados por las crisis, y no las organizaciones internacionales, quienes debían desempeñar el “papel principal en materia de... ayuda humanitaria”¹; dicha resolución dio un nuevo rumbo a la acción humanitaria y sentó las bases de lo que hoy es la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

Desde entonces, la ONU y otras organizaciones han salvado millones de vidas. En 2005, el coordinador del Socorro de Emergencia Jan Egeland impulsó un paquete de reformas para mejorar el liderazgo de la ONU, la coordinación y la financiación de las respuestas de ayuda humanitaria.

Sin embargo, siete años después la acción humanitaria internacional sigue siendo insuficiente o tardía, especialmente cuando las crisis no logran atraer la atención de los medios de comunicación mundiales. Todavía no es capaz de hacer frente a varios “mega-desastres”, como los de Pakistán o Haití, ni a una demanda que se irá incrementando a medida que aumente el número de desastres relacionados con el clima y se resuelvan menos conflictos.

La ONU no ejerce sus labores de liderazgo y coordinación de manera sistemática. Sólo una parte muy pequeña de la ayuda internacional maximiza su impacto trabajando con las organizaciones locales sobre el terreno. Además, en muchos países, el sentimiento de rechazo hacia las organizaciones humanitarias occidentales es cada vez mayor.

En gran medida, el futuro de la acción humanitaria no se encuentra en el Norte, sino en las diferentes autoridades locales, nacionales y regionales, así como en la sociedad civil y las organizaciones religiosas de los países en conflicto y asolados por los desastres. Fortalecer sus capacidades debe ser prioritario para la acción humanitaria, como lo es desde hace años en el ámbito del desarrollo.

Un desastre que suceda en el transcurso de unas olimpiadas debe provocar el triple de víctimas mortales que un desastre en un día normal para tener las mismas posibilidades de recibir ayuda por parte de los EEUU.

Banco Mundial (2010)²

En 2009, solo el 1,9 por ciento de los fondos de los gobiernos donantes a las ONG fueron para organizaciones establecidas en países afectados por los desastres.

Development Initiatives (2011)³

El sector humanitario internacional permanece atrapado en la idea de que necesitamos ser los que salvemos todas las vidas. Como comunidad, no estamos preparados para asumir las nuevas exigencias, cada vez mayores debido al cambio climático. Debemos fortalecer y apoyar a otros actores locales clave que puedan multiplicar la eficacia de nuestro impacto.

J. Ocharan y M. Delaney (2011)⁴

Actualmente, las capacidades de los países afectados por las crisis difieren enormemente. Algunos Estados son cada vez más eficaces en su preparación y respuesta frente a las emergencias. Son conscientes de su responsabilidad ante los ciudadanos y tienen la voluntad de asumirla. Sin embargo, en casi todas las regiones hay algunos gobiernos que carecen de la capacidad necesaria, o que la utilizan de forma partidista.

La sociedad civil también se caracteriza por una gran diversidad y se ha enfrentado a éxitos y fracasos a la hora de desarrollar sus capacidades. La combinación de un Estado eficaz y una sociedad civil activa no es demasiado frecuente en los países vulnerables a las crisis. Afrontar el desafío que supone desarrollar ambos elementos es fundamental tanto para responder de forma eficaz a las emergencias como para fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a los desastres, la violencia y otros posibles impactos.

En este contexto, la ONU y las ONG internacionales (ONGI) serán tan importantes como hasta ahora, pero su aportación cada vez se valorará más en función de cómo complementen y apoyen las capacidades y esfuerzos de los propios países afectados por las crisis.

En algunos países, la intervención de las ONGI seguirá siendo necesaria durante años. Sin embargo, en otros su participación consistirá en trabajar como “mediadores humanitarios”: actuando como facilitadores, dando apoyo y aunando a la sociedad civil local. Para lograrlo, las ONGI - Oxfam entre ellas - se enfrentan a cinco grandes retos para superar las dificultades inherentes a la mejora de la acción humanitaria.

Retos clave

Los desafíos clave para las ONGI son:

- desarrollar las capacidades de los Estados y de la sociedad civil, y al mismo tiempo tomar decisiones difíciles, como la manera de trabajar con Estados cuyas capacidades y nivel de compromiso con los principios humanitarios son muy diferentes y cuya sociedad civil tiene capacidades muy diversas;
- desarrollar resiliencia en las comunidades locales frente a los desastres, el cambio climático, la violencia y los impactos económicos y políticos, y al mismo tiempo mantener la capacidad operativa para responder cuando sea necesario;
- fomentar la defensa de los principios humanitarios por parte de los Estados y otros actores, y a la vez aprender de las organizaciones no occidentales sobre cómo aplicarlos en diferentes contextos, reconociendo que la ética en la acción humanitaria exige defender principios y tomar decisiones difíciles en función de las consecuencias que puedan acarrear las diferentes intervenciones;
- fomentar nuevas fuentes de financiación y de actuación procedentes de las economías emergentes y las empresas privadas, entre otros, y al mismo tiempo fomentar que estos actores respeten los principios humanitarios y den respuesta a las necesidades allí donde se produzcan;
- fortalecer la calidad y la transparencia de las ONGI mediante algún tipo de certificación que acredite la acción humanitaria eficaz, y a la vez reconocer el valor de la diversidad de las organizaciones humanitarias.

Ninguno de estos retos es fácil. Oxfam y otras organizaciones están aprendiendo cómo abordarlos. Llevará años, décadas en algunos lugares, desarrollar una auténtica acción humanitaria mundial, basada en los países afectados por las crisis.

No obstante, de los éxitos y fracasos de las anteriores crisis se pueden extraer algunas lecciones, que se expondrán a continuación. Algunas de ellas serán difíciles de llevar a cabo, pero resultan fundamentales para mejorar la ayuda humanitaria, que suele prestarse en un contexto a menudo peligroso y siempre difícil.

Recomendaciones

Todos los actores de la ayuda humanitaria deben:

- responder de manera rápida y adecuada a las alertas de desastres inminentes;
- valorar las necesidades y proporcionar ayuda de forma imparcial e independiente ;
- preocuparse por ser sensibles ante las vulnerabilidades derivadas del género, la edad o la discapacidad;
- promover la participación de las mujeres, los niños y niñas y todos los grupos vulnerables en la ayuda humanitaria;
- garantizar una mayor rendición de cuentas de la ayuda a aquellas personas que se hayan visto afectadas;
- dar mayor relevancia al desarrollo de las capacidades locales y a la reducción del riesgo de desastres; y
- cuando se enfrenten a dilemas complicados, adoptar decisiones de forma transparente, basadas en la mejor valoración posible de las consecuencias que pueden acarrear las diferentes intervenciones.

Los gobiernos afectados por las crisis deben:

- hacer todo lo que esté en su mano para generar voluntad y recursos que refuercen las capacidades locales y nacionales, de modo que las respuestas a las emergencias estén basadas en los principios humanitarios. Para lograrlo, tendrían que adoptar legislación específica y mecanismos de alerta temprana que desencadenen una respuesta inmediata y planificada;
- poner en marcha programas de protección social que respondan a las necesidades de las personas más pobres y vulnerables; y
- garantizar la igualdad de acceso a todos los servicios esenciales - entre ellos la salud, la educación, la justicia y la seguridad- para contribuir así a mejorar la resiliencia frente a la violencia

La OCDE y los gobiernos de los nuevos donantes deben:

- dedicar un porcentaje cada vez mayor de su ayuda al desarrollo a mejorar las capacidades de los gobiernos afectados para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente;
- hacer un seguimiento de los fondos invertidos en desarrollar estas capacidades y considerarlos un indicador clave de la calidad de su ayuda, y al mismo tiempo aprender de la experiencia de esos

gobiernos;

- duplicar el porcentaje de la ayuda total destinada a la RRD; y
- procurar que la ayuda sea más eficaz, para así conseguir aumentar la resiliencia frente a la violencia en los Estados más frágiles.

Las ONGI deberían:

- dar mayor relevancia al desarrollo de las capacidades nacionales y de la sociedad civil local, así como en la RRD, como parte de las buenas prácticas humanitarias y de desarrollo. Con el tiempo, esto implicará reducir las respuestas operativas, aunque sólo en los casos en los que la capacidad local sea suficiente para dar una respuesta adecuada;
- abogar por las alertas de desastres y responder a ellas inmediatamente;
- intentar combinar el trabajo con organismos estatales con la incidencia y el apoyo a la sociedad civil, para contribuir a un mayor nivel de responsabilidad y rendición de cuentas por parte del Estado;
- fortalecer su identidad humanitaria para distinguirse de otros actores ;
- desarrollar algún tipo de certificación para demostrar que las organizaciones cumplen con unos estándares de eficacia, imparcialidad y oportunidad en su labor humanitaria, teniendo en cuenta también la existencia de una verdadera colaboración con las organizaciones locales. Esto puede servir como elemento diferencial entre estas organizaciones y otros actores; y
- intentar diversificar el apoyo internacional, y garantizar que la ayuda llega a las personas adecuadas.

La ONU debe:

- garantizar la presencia de un fuerte coordinador humanitario fuerte en todas las crisis;
- redoblar los esfuerzos por mejorar su liderazgo humanitario, en colaboración con el Estado afectado siempre que sea posible;
- hacer que los líderes de los cluster en cada país rindan cuentas sobre los resultados;
- mantener un “cortafuegos” entre las funciones políticas y de mantenimiento de la paz y las operaciones humanitarias de la ONU, incluso en las misiones integradas; y
- mejorar las relaciones con las organizaciones no occidentales.

Las organizaciones regionales deben:

- fortalecer su liderazgo, estableciendo estándares basados en principios, y mejorando su capacidad para apoyar a los gobiernos nacionales; y
- si es necesario, impulsar a esos gobiernos para que actúen.

Las partes implicadas en los conflictos armados deben:

- permitir el acceso de la población civil a la ayuda humanitaria que necesite y protegerla de la violencia; y

- facilitar la circulación rápida y sin obstáculos de la ayuda humanitaria, y garantizar tanto la libertad de movimientos como la seguridad del personal humanitario.

Para un análisis más detallado y recomendaciones sobre el papel del sector privado, las fuerzas armadas y otros actores en la acción humanitaria, consultar las notas de Acción Humanitaria de Oxfam Internacional en: <http://www.oxfam.org/en/policy/humanitarian-policy-notes>.

Notas

- ¹ Asamblea General de la ONU (1991) Anexo: A/RES/46/182
<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm> (última visita el 29 de diciembre 2011)
- ² Banco Mundial (2010) 'Natural Hazards, Unnatural Disasters: the economics of effective prevention',
http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23659 (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- ³ Development Initiatives (2011a), *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, p. 40,
<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- ⁴ M. Delaney y J. Ocharan (2011) 'Local Capacity in Humanitarian Response: Vision or Mirage?' Informe de Oxfam América, Boston: Oxfam

© Oxfam Internacional, febrero de 2012

Este documento ha sido escrito por Edmund Cairns, asesor principal de campañas para asuntos humanitarios y de seguridad en Oxfam GB, con el apoyo de los colegas de Oxfam Internacional en todas las regiones, entre ellos Aimee Ansari, Jane Cocking, Tom Fuller y Michael Bailey. Oxfam agradece la ayuda de las muchas organizaciones citadas en este informe. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto cuenta con derechos de autor pero puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este informe, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org. La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional bajo ISBN 978-1-78077-058-1 en febrero de 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de quince organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org);

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au);

Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be);

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca);

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org);

Oxfam Alemania (www.oxfam.de);

Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk);

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk);

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org);

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org);

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz);

Oxfam México (www.oxfamexico.org),

Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl);

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam que trabajan hacia su completa afiliación:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org

