

Haciendo lo correcto: ¿por qué es importante la buena práctica?

En 1995 se agrega una nueva sección en el *Informe Mundial sobre Desastres*, la de Metodologías. Los Informes anteriores habían explorado aspectos centrales, de largo plazo, de la respuesta humanitaria frente a los desastres y habían descrito las principales emergencias y operaciones del año anterior. No obstante, el garantizar un mayor profesionalismo se hace más importante conforme la respuesta humanitaria se torna más compleja y consume porcentajes cada vez mayores de los presupuestos internacionales de socorro.

Esta nueva sección busca responder a esa necesidad. Cada año el Informe tocará aspectos prácticos de la respuesta de socorro con el objetivo de describir lo que es la buena práctica actual y cuáles son las tendencias de su desarrollo. En esta oportunidad trataremos sobre la fases inicial y final de la respuesta de socorro, es decir, los sistemas de alerta temprana y la evaluación de su impacto. En futuras ediciones nos referiremos a otros aspectos tales como la distribución y el uso de la ayuda alimentaria, la atención sanitaria básica, la administración de programas y el tránsito del socorro al desarrollo.

¿Por qué asegurar una práctica correcta se ha convertido en algo tan importante? En primer lugar, porque la naturaleza de la respuesta ha cambiado en la última década. La tendencia que se inició en los 70 se ha convertido ahora en una realidad cotidiana: las operaciones de socorro, especialmente las que involucran poblaciones refugiadas y desplazadas, con frecuencia derivan en programas asistenciales de largo plazo. Por tanto, la excusa de que el socorro se refiere solo a la atención de necesidades básicas de corto plazo ha dejado de tener vali-

dez. Los actuales programas de socorro tienen un efecto profundo y a largo plazo sobre el bienestar y seguridad de aquellos a quienes sirven.

Por otro lado, se añade a este incremento en la duración de las operaciones de socorro, el aumento del porcentaje de la población, regional o nacional, donde se desarrollan estos programas. En muchos países afectados por el hambre y los conflictos, estos proyectos bien pueden cubrir entre un 10 y un 40 por ciento de la población total. En otras palabras, no podemos seguir considerando irrelevantes los desastres y las operaciones de auxilio para el desarrollo a largo plazo. La cantidad de personas que ellos involucran es asombrosa. Por ejemplo, la Federación Internacional asistió por sí sola a 15 millones de personas en 1994, cifra equivalente a la población total de Holanda, Chile o Siria. En casos como estos especialmente las agencias deben aceptar la responsabilidad que tienen de garantizar que los recursos que les son entregados sean administrados con eficiencia, eficacia y honestidad y de manera tal que contribuyan a aliviar el sufrimiento tanto a corto como a mediano plazo.

Además de esos fenómenos, existe otro importante asociado, en buena medida, con la finalización de la Guerra Fría. Se trata de que la respuesta humanitaria tiene lugar en un contexto de vertiginosos cambios políticos, tanto a nivel local como internacional.

El titular de un periódico, en 1980, utilizó el concepto de «ángeles de misericordia» para referirse a las enfermeras que trabajaban en los campos de socorro. Este concepto refleja bien, aunque un poco inocentemente, la imagen de la asistencia como una actividad noble, que no hace daño a nadie y que, por sobre todo,

debe ser apolítica. No obstante, la realidad es que en el mundo de hoy ella se lleva a cabo como resultado de complejas situaciones de crisis en las cuales se conjugan rencillas civiles, aspiraciones étnicas o religiosas, presiones ambientales e inequidades sociales que, unidas, generan grandes emergencias humanas.

En contextos como esos siempre existirá una facción o grupo que considere como sospechosa cualquier acción adoptada para aliviar el sufrimiento humano. Por esta razón, hoy día los activistas del socorro deben hacer un esfuerzo especial para reafirmar sus posiciones neutrales e imparciales con respecto a las crisis humanitarias y sus causas. Para lograrlo deben ser consecuentes y rigurosos con sus principios y revelar una gran eficacia.

Como si esto fuera poco, los cambios políticos han ido paralelos a cambios en la forma de percibir el trabajo humanitario. La revolución informativa, que al instante proyecta el mundo ante el ojo humano, lo abre al escrutinio instantáneo de la población mundial. Y ese escrutinio tiende a ser cada vez más riguroso.

En el pasado los medios de comunicación de masas cubrían la mayor parte de los conflictos, de las hambrunas y de las crisis de refugiados utilizando un esquema bastante simple: los malos (o la naturaleza) eran los causantes del problema, los que sufrían recibían nuestra solidaridad y simpatía, los buenos ayudaban a aliviar el sufrimiento. Pero hoy las cosas no son tan simples. La mayor parte de los observadores externos se sienten confundidos y no pueden determinar cuál «lado» está en lo correcto y cuál no. La línea entre aquellos que sufren y los que infligen sufrimiento cada día se desdibuja más.

La causas y efectos de las emergencias y desastres actuales es tan confusa y compleja que resulta imposible reflejarla adecuadamente en los medios de comunicación. Por eso estos necesitan crear un nuevo tipo de historia con la cual puedan identificarse los espectadores. Este nuevo tipo de historia puede referirse a los fracasos en el sistema de socorro, a la desviación de la ayuda o a las deficiencias con que se la administra. Para plantearlo más claramente: el sistema de socorro internacional no puede seguir dándose el lujo de creer que cuenta con medios de comunicación de masas gentiles, solidarios y acriticos. De ahora en ade-

lante, las fallas del sistema, sean estas reales o imaginarias, estarán abiertas al juicio inmediato del público.

¿Cuáles son, entonces, esas áreas críticas donde las agencias humanitarias deben hacer (y verse haciendo) lo correcto? ¿En dónde es más necesaria una práctica correcta?

Normas de conducta

El *Informe Mundial sobre Desastres 1.994* presentó un sencillo Código de Conducta para las agencias de socorro y sus trabajadores (véase el Capítulo 15 para más detalles). Este Código proporciona las bases para garantizar una mejor práctica en la respuesta humanitaria. Como sucede en cualquier otra actividad (medicina, derecho, ingeniería), las normas técnicas deben basarse en principios éticos y morales de consenso, pues estamos hablando de una actividad cuyo fin es servir a las personas y no solo crear obras maestras técnicas o académicas.

Lo que las personas situadas fuera de las organizaciones de socorro no saben es que estas, tanto las nuevas como las antiguas, las multimillonarias como las unipersonales, no cuentan con un cuerpo aceptado de normas profesionales que guíen su labor. En muchos países persiste aún la creencia de que realizan una obra de «caridad» y que, por tanto, cualquier acción suya en favor de las víctimas es aceptable.

Sin embargo, eso está lejos de ser verdad. También las agencias pueden cometer errores, confundirse e, incluso, traicionar deliberadamente la confianza depositada en ellas. Por lo tanto, el establecimiento de un conjunto de valores comunes dentro de la comunidad internacional de agencias de asistencia constituye uno de los grandes retos de la década de los noventa.

Tan importante como disponer de normas internas es desplegarlas en el mundo exterior. La rendición de cuentas es actualmente una de las dimensiones esenciales de cualquier agencia de socorro. Uno de los aspectos relacionados con la rendición de cuentas, la evaluación, se trata más adelante en esta sección. Otros, como la responsabilidad financiera y contable, adquieren cada vez más importancia.

Muchas agencias se ven ahora obligadas a destinar esfuerzos y recursos

especiales a dar a los diferentes donantes el tipo de información y seguimiento financiero que demandan. Los sistemas de informes narrativos y financieros exigidos por los donantes a las agencias son muy variados. Al tiempo que estas se ajustan a las demandas, surge el convencimiento entre ellas de que es necesario promover algún tipo de regulación que permita el establecimiento de normas internacionales comunes de contabilidad.

Normas en la cooperación

La revolución informativa a la que hicimos mención antes, no solo ha cambiado la labor de los medios de comunicación, sino también la forma de trabajo de las agencias. Por ejemplo, la instalación de redes informáticas les permite, independientemente de su ubicación en el mundo, compartir ideas e información. Una multiplicidad de redes están surgiendo para sacar provecho de esta recién descubierta apertura: de desastres, de socorro, de alimentos... y la lista continúa.

Como sucede con cualquier nuevo campo de actividad, todavía existen pocas regulaciones sobre la calidad de la información o el acceso igualitario a ella. Por ejemplo las redes electrónicas, una de las herramientas claves para la administración del trabajo de auxilio humanitario, es una de las áreas donde es fun-

damental definir normas comunes. Este será uno de los temas a los cuales nos referiremos en futuras ediciones del *Informe Mundial sobre Desastres*.

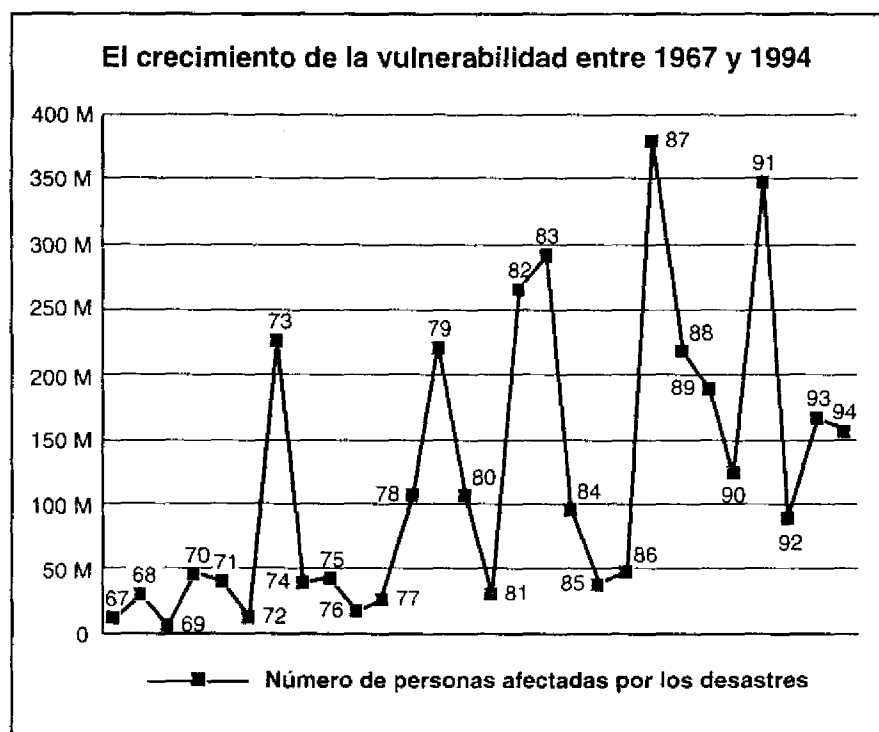
El incremento en la cantidad de recursos destinados a la ayuda, conjuntamente con el carácter instantáneo de la cobertura informativa internacional, ha impulsado la competencia entre las agencias por obtener recursos.

La difusión realizada por los medios de comunicación de las crisis humanitarias en 1.994 proyectó una imagen de miseria y caos sin parangón. Los socorristas aparecían como heroicos fracasados luchando contra imposibles, mientras esperaban la respuesta de la comunidad internacional. Aunque esta imagen no era nueva, sí fue mal recibida por un sistema internacional de ayuda humanitaria que consideraba haber hecho en los pasados 25 años algún progreso en el establecimiento de mecanismos de coordinación para aprovechar mejor la fortaleza colectiva.

La cooperación, desarrollada a través del Comité de Emergencias y Desastres (DEC) del Reino Unido, el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), de la EURON AID de la Unión Europea y de Interacción de los Estados Unidos, proporcionó a todas las ONG (OPV-organizaciones privadas voluntarias) mayor credibilidad frente a su público. Durante una

Ilustración 3.1 Diez millones más: crecimiento de la vulnerabilidad. El número de personas afectadas por desastres en donde no está presente el conflicto continúa en aumento. Aún cuando los datos presentan gran variación, si se saca un promedio a lo largo de varios años se llega a la conclusión de que aproximadamente 10 millones de personas más se ven afectadas por desastres cada año. Este aumento en el ya pesado fardo es una de los factores principales que sustentan la necesidad de contar con normas más altas y consistentes en la asistencia humanitaria.

Fuente: Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres.



década de crisis, la optimización de recursos y la acción conjunta parecieron funcionar bien o, al menos, contribuyeron a crear indicios de mejoría, a los ojos de quienes definen las políticas.

Esta experiencia incluso se reprodujo a nivel superior, en la ONU, con la creación del DAH (Departamento de Asuntos Humanitarios) y la promesa de mayor cooperación internacional para evitar que se repitiera la indiferencia que se evidenció ante la tragedia de Somalia. El lanzamiento por ACNUR del proceso PARINAC (Socios en Cooperación) para mejorar la colaboración con importantes agencias no gubernamentales, es otro ejemplo de lo anterior.

Pero estos prometedores signos parecen diluirse ante las dimensiones y velocidad de las operaciones humanitarias, lo cual desvía la atención de las agencias hacia las relaciones públicas y las actividades de recaudación de fondos. ¿En qué medida tienen estas agencias control de un mensaje que refleje sus metas estratégicas? ¿Qué tan bien coordinadas se encuentran cuando se enfrentan a una visión caótica que proyectan los medios de prensa? ¿Qué medidas podrían adoptar para llegar a quienes hacen las políticas y al público con un mensaje más concertado?

Normas para la entrega de socorro

Si la comunidad de socorro aún se encuentra insegura sobre qué pautas adoptar para trabajar e interactuar con el mundo circundante, al menos debe tratar de obtener algún progreso en la definición de normas técnicas.

Existe ya un acuerdo internacional sobre lo que puede considerarse un nivel de aprovisionamiento básico para las víctimas de desastres, en cuanto a necesidad de agua, valor calórico de las raciones alimenticias y refugio elemental.

En cambio, las estipulaciones de atención médica son menos específicas. ¿Deben existir reglas internacionalmente aceptadas para proporcionar servicio médico a las víctimas de desastres o deben estas ajustarse a las condiciones del país afectado? En el caso de los refugiados, ¿debe ese servicio adecuarse al del país del cual proceden o al del país al que han llegado o, bien, deberán ajustarse a alguna norma prescrita internacionalmente?

Más controversial todavía es el tema de la prestación de servicios importantes aunque menos urgentes. UNICEF ha defendido por mucho tiempo la necesidad de ofrecer educación a la población refugiada que constituye, hoy por hoy, la mayoría de las víctimas de desastres. Pero, de nuevo, surgen las preguntas: ¿educación a qué nivel?, ¿impartida por quiénes?, ¿con cuál sistema?

Normas en el socorro

Si las pautas sobre los servicios que prestan las agencias humanitarias son importantes, también lo son las que regulan los procedimientos, a los cuales, en la carrera por salvar vidas, se les resta importancia. Sin embargo, la forma cómo se preste el socorro puede tener un efecto a largo plazo sobre el bienestar de las víctimas.

En el Capítulo 4, dedicado a sistemas de alerta temprana, se demuestra que cuando se trata de impedir crisis alimentarias, las agencias tienen la posibilidad de escoger sus formas de intervención. Pueden esperar hasta que la distribución masiva de alimentos sea la única salida a la crisis o pueden intervenir antes de que se desarrolle esta, con el fin de aminorar el sufrimiento.

Como lo sugiere el Código de Conducta al que nos hemos referido antes, las agencias pueden trabajar fuera del contexto en que se produce el sufrimiento de la víctima o dentro de él. La participación comunitaria en actividades de planificación y administración es un objetivo muy buscado pero que requiere mucho trabajo alcanzar en medio de una operación de socorro.

También es necesario analizar las metas de la asistencia cuando se explora la necesidad de establecer normas. En el caso de las hambrunas, por ejemplo, ¿la meta es aliviar la desnutrición actual o la inseguridad alimentaria presente y futura? Si se trata de lo primero, basta con la distribución de ayuda alimentaria. Si de lo segundo, exige un enfoque mucho más amplio.

Conclusión

Sin embargo, por encima de todas estas preocupaciones, debe existir un principio: en este ambiente de creciente complejidad y competitividad, las agencias

humanitarias deben recordar que existen para servir a quienes sufren. Nuestra responsabilidad principal con aquellos a quienes debemos atender (y quienes, irónicamente, tienen actual-

mente poca oportunidad de opinar sobre la forma cómo se conduce la labor humanitaria) es mejorar nuestra práctica y promover y defender elevadas normas de conducta ■



La hambruna y las predicciones. La alerta temprana es fundamental en la preparación para desastres, pero, a menos que se ligue a acciones concretas, se puede convertir en poco más que un grito de desesperación. La mayoría de las hambrunas en África se desarrollan lentamente a través de los años, en una espiral de sequía y pobreza que con frecuencia se vincula también a los conflictos, a la violación de los derechos humanos, a la falta de sistemas pluralistas y a la censura de los medios de prensa. El descenso en la seguridad alimentaria y la indigencia creciente son indicadores a los que se puede dar seguimiento, pero con mucha frecuencia las agencias de asistencia solo empiezan a reaccionar cuando ya la crisis está encima, cuando la gente empieza a moverse y los niños a morir.

Tierra seca, Etiopía, 1.985. Sebastiao Salgado/Magnum.