

Solicitud de financiamiento: El «mercado» humanitario está cambiando rápidamente, lo que obliga a cambios en las relaciones entre donantes y militares, agencias y beneficiarios. Los patrones de necesidad y de respuesta de los donantes han variado grandemente en los últimos años y parece que van a continuar variando. Las agencias humanitarias, ya sea que les guste o no, deben entender estos cambios y anticiparse a ellos si desean seguir dando servicios de alta calidad a los sobrevivientes de desastres.

Fila de pan, Grozny, Chechenia, 1995. Donovan. Wylle/Magnum.

El estado del sistema humanitario

En años recientes se han producido profundos cambios en el sistema internacional de socorro. En crisis tan diversas como la de Kurdistán, Rwanda, Liberia, Somalia y Yugoslavia, la asistencia humanitaria ya no se financia, desarrolla o juzga como se hacía hace media década.

Este capítulo, que se mantendrá regularmente en los *Informes Mundiales sobre Desastres*, para examinar las tendencias de las políticas en el sistema del socorro internacional, se refiere este año a las respuestas a las crisis producidas por los conflictos. Al tiempo que los costos financieros de responder a las emergencias continúan creciendo, hay una carencia de objetivos claros y valores para guiar y monitorear el sistema humanitario. La definición de estos objetivos y valores dependerá, en parte, de enfrentar las importantes incertidumbres existentes en el amplio marco de la política exterior y de la política de asistencia.

El sistema internacional de asistencia se desarrolló durante la guerra fría. Las superpotencias y sus aliados premiaban a los Estados clientes con asistencia financiera, al tiempo que limitaban su apoyo a los Estados opuestos. Los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial estuvieron marcados por la descolonización y el surgimiento de nuevos Estados, proceso que, desde la perspectiva del donante, tuvo lugar en el marco de claras divisiones ideológicas.

En este marco, las preguntas sobre la economía de la asistencia y su impacto social dieron pie al surgimiento de diferentes escuelas de pensamiento sobre los objetivos y estrategias de la ayuda oficial al desarrollo. A pesar de una aparente discrepancia de enfoques teóricos y prácticos, prevaleció un considerable consenso sobre dos aspectos fundamentales que guiaron la asistencia oficial a los países en vías de desarrollo.

Primero, un modelo lineal de modernización que proponía un proceso conducente al desarrollo económico bajo la cobertura de un sistema político democrático y liberal. En este contexto, los desastres, incluyendo las emergencias relacionadas con situaciones de conflicto, eran percibidas como interrupciones temporales, después de las cuales volvería el desarrollo «normal».

Segundo, a pesar del creciente énfasis dado al sector privado, la asistencia oficial al desarrollo siguió dependiendo de la presencia y consentimiento de fuertes estructuras estatales en los países receptores. Por ejemplo, para poder recibir préstamos y donaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, un gobierno, reconocido internacionalmente, debe estar en capacidad de incurrir en deudas y definir los objetivos de sus políticas.

Desde finales de los años 80 estos supuestos de la política de asistencia han sido cuestionados. En 1995 las Naciones Unidas identificaron 28 emergencias complejas que, en conjunto, afectaban 60 millones de personas. La mayor parte se relacionaba con

situaciones de conflicto. La persistencia de los conflictos y el creciente costo financiero y humanitario implican que los desastres no pueden seguir siendo percibidos como fenómenos transitorios.

Los límites del sistema de socorro internacional han cambiado significativamente en años recientes. Históricamente habían sido delimitados de tres maneras principales: primero, la separación entre el socorro y el desarrollo, marcado por los mandatos de los especialistas de las agencias de asistencia y por procedimientos burocráticos y financieros específicos. Segundo, la separación de las agencias de asistencia con respecto a los cuerpos militares y políticos y un acuerdo para mantener la neutralidad de la asistencia, particularmente la de emergencia. Tercero, los límites geográficos y políticos de la soberanía: la acción humanitaria se restringía a la disposición de los gobiernos de permitir las operaciones de socorro.

Tales reglas parecían garantizar la neutralidad de la ayuda de emergencia (la pureza de sus fines que, desde la perspectiva del donante, se ponía de manifiesto por la falta de condicionamientos) y los mecanismos de rendición de cuentas, lo cual convertía a los gobiernos receptores en responsables por la definición de las necesidades de los ciudadanos y la adecuada distribución de los recursos.

Recuadro 5.1 Medios de comunicación y recursos: construyendo el vínculo

La historia de la asistencia humanitaria incluye muchos episodios en los cuales los medios de comunicación, particularmente la televisión, parecen haber jugado un rol fundamental en unir la comunidad internacional para proporcionar sustanciales recursos. Dos ejemplos, muchas veces citados, son Etiopía en 1984 y el norte del Irak en 1991.

El flujo de 850 mil rwandeses en Goma, en el este de Zaire, proporciona un ejemplo reciente y de gran impacto. Las transmisiones vía satélite, simultáneas, empezaron un día después del iniciarse la migración de los refugiados y con ella comenzó en los medios de comunicación una gran historia, con imágenes fuertes y un evidente sentido de urgencia, que se vio reforzada cuando tuvo lugar un brote de cólera, pocos días después. Se desarrolló entonces un trabajo frenético en los medios. Entre mediados de julio y mediados de agosto, la información de lo que pasaba ocupó importante espacio en los noticieros y medios escritos.

La respuesta de la comunidad internacional fue excepcional: se estableció un gran puente aéreo, llegaron 100 ONG y varias unidades militares. Antes de este movimiento de refugiados, a las agencias de asistencia les resultaba muy difícil encontrar fondos para ayudar a quienes esperaban cruzar las fronteras en el noroeste de Rwanda o bien para desarrollar acciones de preparación en Goma. A finales de junio todo había llegado al país: desde tractores hasta agua embotellada.

A pesar del vínculo aparente en este caso, entre la escala e intensidad de la cobertura de los medios y la respuesta, resulta difícil determinar, sin un análisis académico riguroso, cuál fue la influencia de los medios de comunicación y por qué y cómo podría variar. No siempre la cobertura que los medios hacen de un caso de sufrimiento humano tiene como resultado un gran despliegue de auxilio. A veces, como sucedió, por ejemplo, durante la sequía de 1991 a 1992 en el sur de África, la llegada

masiva de recursos tuvo lugar a pesar de que fue limitada la importancia que le dio la televisión.

El poder emotivo de la historia, especialmente a través de las imágenes de la televisión, parece fundamental para determinar el interés de los medios de comunicación y de cómo una historia puede colocarse por encima de otras que le hacen competencia. Esto, a su vez, influencia significativamente la forma cómo la cobertura afecta la disponibilidad de recursos.

Tanto Etiopía como Irak y Goma implicaron no solo un sufrimiento humano intenso y de grandes dimensiones, sino, también, enormes concentraciones de hombres y mujeres que dramáticamente aumentaron la fuerza emocional de la cobertura inicial. Aunque estas concentraciones por lo general reflejan una gran emergencia humanitaria, este no es siempre el caso, por cuanto también se han experimentado muy altas tasas de mortalidad entre poblaciones que no han sido desplazadas ni que están concentradas en campamentos o centros de alimentación. Este sesgo en el impacto de la cobertura de los medios hacia situaciones que son de su mayor interés (concentraciones de personas vulnerables donde incluso una ayuda inmediata no puede prevenir la pérdida de vidas) implica considerables retos para el sistema de asistencia de ayuda humanitaria.

Los medios de comunicación actúan con sus propias reglas de juego, pero las agencias humanitarias deben ser más afirmativas a la hora de promover la preocupación por todas las víctimas de desastres, independientemente de la presencia o no de las cámaras de televisión. Por otro lado, también deben trabajar con sus donantes para alcanzar un adecuado equilibrio entre los fondos de uso flexible y los que tienen un fin específico.

Las agencias requieren flexibilidad para gastar el dinero donde las necesitan y no donde puedan ser filmadas. ■

Los cambios habían empezado antes de que la guerra fría terminara, conforme las debilidades de estos enfoques se fueron revelando. Cuando llegó a su fin la confrontación entre las superpotencias, las preocupaciones de proteger la neutralidad y la soberanía fueron puestas en un segundo plano con el fin de promover nuevos derechos internacionales y nuevas responsabilidades en el manejo de conflictos y crisis humanitarias.

Los cambios recientes, orientados a reformar el sistema de asistencia para que este se adecúe a las turbulentas realidades de hoy, han arrojado luz sobre la necesidad de vincular el socorro y el desarrollo (Véase el Cap. 4). El concepto del continuo socorro-desarrollo tiene sus orígenes en los desastres de origen natural y subraya los vínculos entre la prevención, la preparación, la mitigación y la recuperación para reducir el impacto de los terremotos y las sequías. Con base en este enfoque, se han realizado progresos en la arquitectura, la ingeniería, los seguros y la protección de capitales en muchos países. No obstante, la evidencia sugiere que la fortaleza relativa de la economía y de las instituciones políticas y burocráticas en los países propensos a los desastres es lo que determina la efectividad de tales medidas. El garantizar que la industria de la construcción se ajuste a las normas antisísmicas, por ejemplo, resulta muy simple donde existen fuertes instituciones para controlar y garantizar su cumplimiento y donde hay fondos disponibles para cubrir cualquier costo adicional que causen los diseños más seguros.

Instituciones apropiadas

Los intentos por trasladar los principios de administración de los desastres naturales a los originados en crisis políticas, plantea dos interrogantes. ¿qué conocemos sobre desastres? y ¿existen instituciones apropiadas para diseñar e implementar políticas efectivas? Con frecuencia se argumenta que como los países más inestables son los menos desarrollados, un mejor y mayor desarrollo puede prevenir el conflicto. En las situaciones posconflicto se sugiere que aplicar modelos de desarrollo convencional puede promover la reconciliación política y social. No obstante, la capacidad de cooperación para lograr el progreso económico y político ha sido cuestionado por la desintegración de Estados, como los de Rwanda y Somalia, que alcanzaron el tope en la tabla de asistencia per cápita. El utilizar las estrategias de asistencia para el desarrollo con el fin de mejorar la calidad del socorro, puede no ser la solución. Puede, incluso, contribuir al desastre y no a reducirlo.

Cuando se brinda asistencia a regímenes acusados de corrupción, de violación a los derechos humanos y de promover un desarrollo inequitativo, se ha contribuido a aumentar la vulnerabilidad de la población. A pesar de la retórica, las condiciones de buen gobierno y de respeto a los derechos humanos, puestas por muchos donantes a finales de los años 80, no han sido acatadas de manera sistemática. Muchos cuestionan si nuestra actual lucha por el desarrollo verdaderamente mejora el bienestar y la seguridad de las personas o solamente eleva los indicadores que con tanta frecuencia se citan como justificación de una inversión permanente.

El homologar la mejora de los indicadores sociales y económicos con la estabilidad, corre el riesgo de perder de vista el hecho de que el desarrollo es intrínsecamente turbulento. El propósito no es promover la estabilidad a cualquier costo, manteniendo un statu quo injusto, sino definir los objetivos y valores del desarrollo y garantizar que un conflicto no se torne violento.

Lograr esto implica un análisis político del medio en los países receptores. Para que ese análisis sea operativo, sería necesario que las agencias emitan juicios sobre la dirección política que desean apoyar con su financiamiento. Pero este enfoque amenazaría los principios fundamentales de neutralidad e imparcialidad.

Vincular el socorro y el desarrollo plantea cuestionamientos prácticos y políticos. La división entre el trabajo de socorro y el de desarrollo está enraizado en los mandatos específicos de diferentes agencias, incluyendo las de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la zona gris existente entre los mandatos del ACNUR y del PNUD y para la mitigación del impacto de los refugiados en las comunidades huéspedes es una clara manifestación de lo dicho.

Es estimulante que los donantes analicen su división entre el socorro y el desarrollo. Nuevos mecanismos mejoran la cooperación interna y la efectividad externa. Por ejemplo, la Comunidad Europea y las agencias bilaterales, tales como la AID, han utilizado sus presupuestos de socorro y desarrollo para crear fondos especiales para la rehabilitación posconflicto, la cual, con frecuencia, queda perdida entre las oficinas de desarrollo y socorro.

La cooperación para el desarrollo, a diferencia del socorro, aún está sujeta a condicionamientos políticos y económicos. El dar una perspectiva de desarrollo al socorro implica tomar decisiones sobre la legitimidad de las instituciones receptoras y sobre a quién empoderar política y financieramente. Si se maneja descuidadamente, esto podría afectar la neutralidad del socorro. Si se utiliza bien, permite que el socorro sea más sensible a las necesidades diversas y de largo plazo de las víctimas de los desastres.

Llevada hasta sus últimas consecuencias, la unión de socorro y de desarrollo requeriría reformas fundamentales, dirigidas por una clara visión política, en el sistema de asistencia internacional. Para muchas agencias interesadas en mantener su neutralidad e independencia, esta visión es muy perturbadora. Esto quiere decir que el reconocimiento de la naturaleza esencialmente política de los retos que enfrentan el sistema de asistencia y los países receptores, está dando pie a que surja una segunda tendencia de integración: el fortalecimiento de los vínculos entre la política de asistencia y la política exterior.

La asistencia siempre ha sido un instrumento político, pero este carácter estaba relativamente oculto mientras ambas superpotencias mantuvieron interés en hacer potentes sus preocupaciones humanitarias. Con la superpotencia fuera de juego, emergen otras preocupaciones políticas. Además, el gasto interno en los países donantes es limitado, lo que crea la necesidad de justificar los presupuestos de asistencia. Muchos ven una creciente lógica comercial en la asistencia: ciertamente los flujos de esta son cada vez más regionales. Así, los donantes europeos, como Alemania, buscan ayudar al antiguo bloque del este, mientras que Japón se centra en el sudeste asiático. Como ejemplo de lo anterior, la Oficina de Asuntos Humanitarios de la Comunidad Europea coloca más del 40% de su asistencia en la antigua Yugoslavia, aunque esta representa una proporción muy pequeña en el total de poblaciones afectadas por conflictos.

Algunos analistas señalan el uso de la ayuda humanitaria como recurso para prevenir mayores migraciones a países occidentales. El proporcionar ayuda humanitaria «in situ» puede evitar grandes desplazamientos de población y reducir el impacto en los países vecinos. La experiencia reciente en Yugoslavia es interpretada por algunos como un ejemplo de «interés desmedido» de parte de algunos países europeos.

Recuadro 5.2 Es hora de profesionalizar a los profesionales

Las intervenciones efectivas de socorro demandan contar con las personas apropiadas en el lugar apropiado. En un estudio sin precedentes, auspiciado por Save the Children Fund, el Intercambio Internacional de Salud, el Registro de Ingenieros y la Cruz Roja Británica y financiado por la Administración de Desarrollo Exterior del Reino Unido, se valoraron los problemas que enfrentan los socorristas y sus empleadores.

El estudio concluyó que muchas organizaciones de socorro no son buenos empleadores: no solo los procedimientos de reclutamiento y administración son con frecuencia casuales, sino que no brindan suficiente apoyo al personal que trabaja en situaciones complejas y peligrosas. Se deben cambiar las prácticas de empleo para permitir a los socorristas desarrollar sus destrezas y hacer

frente a lo que pueden ser experiencias traumáticas.

El informe urge a las agencias a desarrollar un código de procedimientos de administración de recursos humanos para que el personal pueda recibir un adecuado respaldo antes, durante y después de sus trabajos de campo. Propone también la creación de un cuerpo profesional de socorristas que fije, promueva y dé seguimiento a las normas a las que deben apegarse los empleadores y los practicantes.

En la actualidad esta iniciativa se lleva adelante en el Reino Unido, donde se ha integrado un grupo de seguimiento con la responsabilidad de iniciar la aplicación de las recomendaciones del informe. Es evidente que hay un gran potencial de colaboración internacional para el establecimiento de normas profesionales.

Ilustración 5.1

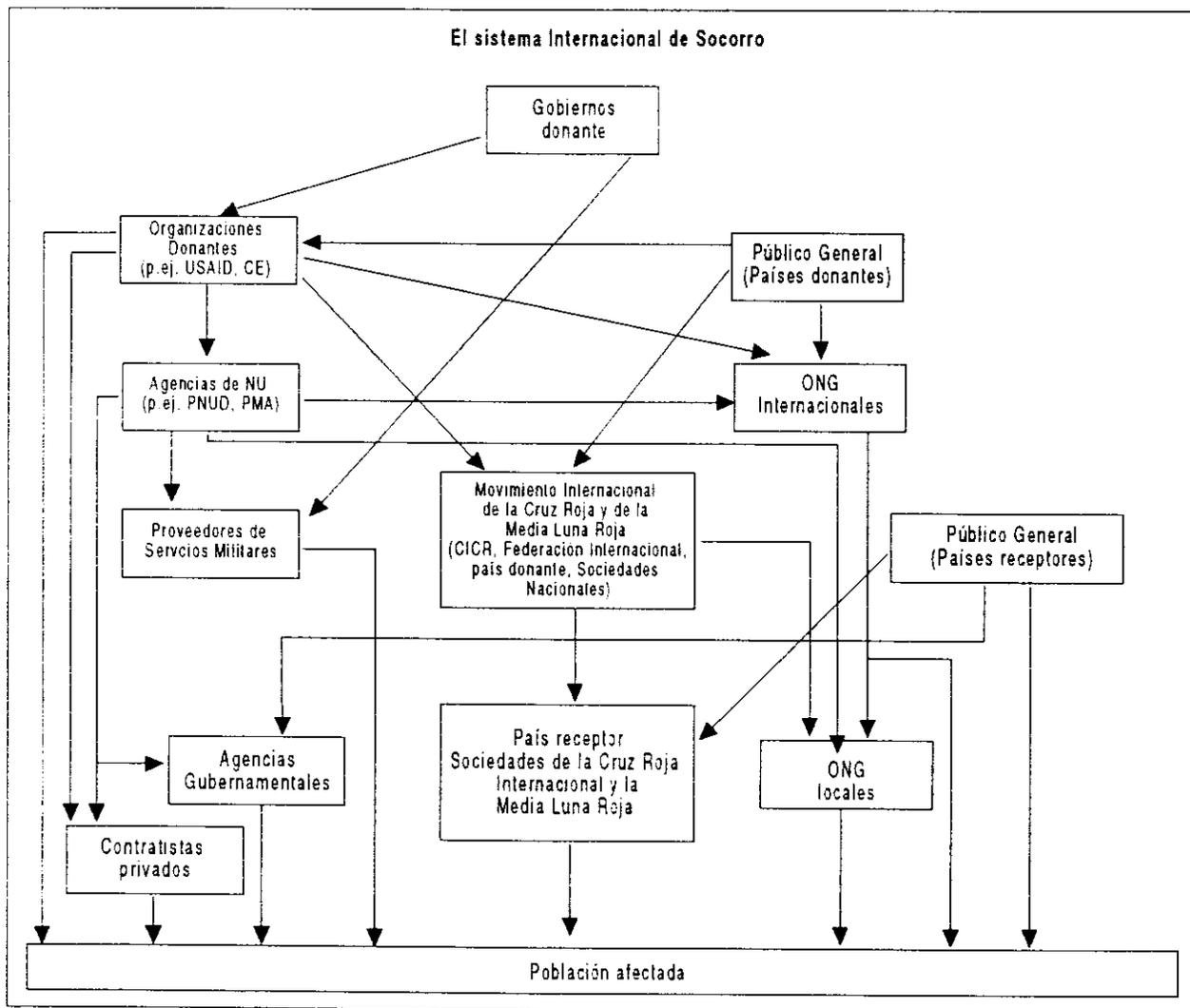
El sistema: el cada vez más complejo sistema internacional de socorro

Una compleja red de relaciones vincula la víctima de un desastre con el financiamiento externo que permite fluir la asistencia internacional. La creciente complejidad e interdependencia de este sistema, ha obligado a que muchas agencias reexaminen la forma de preservar su independencia de acción.

La asistencia está saliendo de su posición de neutralidad política y se dirige a reconocer que los objetivos sociales y económicos no serán logrados a menos que el clima político en los países receptores sea el adecuado.

En la década de los 80 la política y la asistencia se vincularon explícitamente en los países receptores debido a los condicionamientos existentes sobre derechos humanos y democratización. A mediados de los años 90 algunos países donantes están uniendo los ministerios responsables de la política de asistencia con los de la política exterior. En Suecia y los Estados Unidos esta reestructuración es el centro de una vigorosa discusión. Esta fusión viene a levantar el velo que separaba la función política de promover los intereses domésticos en el exterior de la del proceso supuestamente tecnocrático de desarrollo económico y social. El peso y el carácter de esta integración ha sido insuficiente para detener los reclamos de que la asistencia humanitaria con frecuencia se entrega como un sustituto de una clara directriz sobre el conflicto y el genocidio. Algunos críticos argumentan que mientras se politiza la ayuda humanitaria y se utiliza para promover imágenes de gobiernos donantes preocupados, ella no está políticamente informada ni es políticamente responsable.

Fuente: ODI, Londres.



Mantener la neutralidad exige una atención constante por cuanto la asistencia humanitaria es un recurso que puede ser utilizado por fuerzas poderosas para consolidar sus posiciones. Por lo tanto, necesita una práctica escrupulosa y un control cuidadoso. Irónicamente, los políticos con frecuencia dependen de tal neutralidad para defender la aplicación de sus políticas. Tanto en Bosnia como en Rwanda la respuesta política se desarrolló mucho más lentamente que la humanitaria.

La integración de la política exterior y de la acción humanitaria se ha visto más complicada aún por el uso de fuerzas militares de terceros países durante emergencias complejas (Véase el recuadro 7.2). Además de mantener y promover la paz, los soldados, en el marco de acción de organizaciones tan diversas como las Naciones Unidas, la OTAN y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, están proporcionando asistencia humanitaria. Esta confusión de límites amenaza la capacidad del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de las ONG y de las agencias humanitarias de las Naciones Unidas para defender su neutralidad.

Esto podría conducir a la peor de las situaciones: una política que amenace la neutralidad de la asistencia, pero que carezca de coherencia. El desarrollo de una política coherente para responder a las principales violaciones a los derechos humanos y no solo a las carencias humanitarias, es algo que enfrenta grandes obstáculos. El primero de ellos son las dificultades para construir un consenso entre los miembros más fuertes de instituciones multilaterales como las Naciones Unidas y la Comunidad Europea. Pero, incluso si se llegara a este consenso entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o entre los que forman parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea, ¿quién se hará responsable de garantizar que estos poderosos organismos rindan cuentas ante quienes realmente importan, los que sufren los efectos de la violencia?.

Cultura del contrato

Lo que surge de este debate es la necesidad clara de preservar la capacidad de las agencias humanitarias de proporcionar asistencia y protección a todos quienes lo necesiten, ahora y en el futuro. La asistencia humanitaria atiende, principalmente, los efectos de la crisis. Es una acción necesaria aunque no suficiente. Los socorristas esperan que los políticos atiendan las crisis y garanticen el espacio humanitario para que el socorro pueda ser ofrecido de manera imparcial y neutral.

Las ONG han sido uno de los principales instrumentos de la revolución humanitaria. La cultura de los contratos, mediante la cual algunas ONG se han convertido en el brazo implementador de agencias donantes, ha implicado un aumento dramático en el número de estas. Pero también, debido a que se encuentran en las primeras líneas de la política y

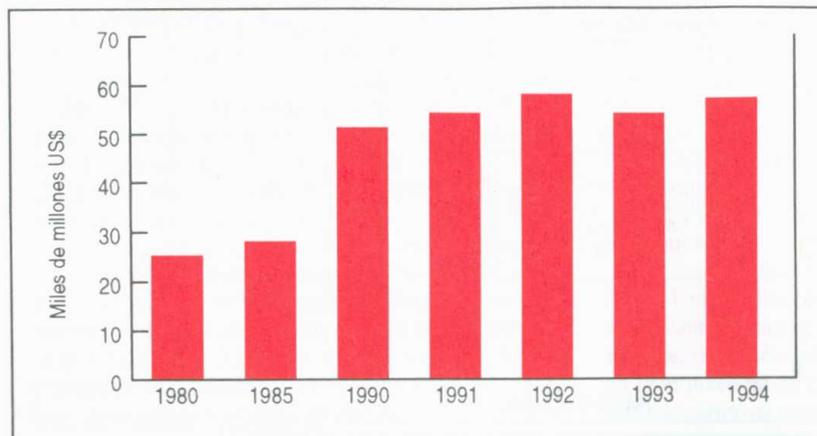


Ilustración 5.2
Asistencia al desarrollo: cero crecimiento en la asistencia total al desarrollo.

La asistencia total al desarrollo proveniente del Comité para la Asistencia al Desarrollo de la OCDE para los países en vías de desarrollo, no ha aumentado sustantivamente en esta década, a pesar de que en este periodo muchos de esos países han sufrido cambios radicales y han experimentado un rápido descenso en su habilidad para atender las necesidades de los más vulnerables.

Fuente: DAC/OCDE, París.

Ilustración 5.3
Gasto humanitario: ¿Está la burbuja lista para estallar?
A principios de los años 90 el financiamiento para la respuesta internacional humanitaria se elevó sustancialmente cuando se superaron las limitaciones que entrañaba de la Guerra Fría. 1994 fue un año récord en ese sentido. Las estimaciones para 1995 y los pronósticos para el futuro son poco optimistas. Es posible que el «boom» humanitario haya concluido, lo que exige que las agencias refuercen su eficiencia y compartan el mercado, en vez de pensar en un simple crecimiento.

Fuente: DAC/OCDE, París

la aplicación práctica del socorro, han recibido quejas por falta de responsabilidad, precarias normas profesionales y oportunismo.

No todas las ONG son iguales. Junto a las no profesionales están las competentes y comprometidas. Se requieren, urgentemente, normas para medir la actividades de las ONG y promover así a las eficientes. Han surgido diferentes estrategias para enfrentar este problema. Las ONG han empezado a desarrollar mecanismos de autorregulación y fijación de normas. *El Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las ONG para el Socorro en casos de Desastres*, que a la fecha ha sido suscrito por más de 70 organizaciones y ha recibido la bienvenida de 142 gobiernos, es un ejemplo de lo anterior. En el Reino Unido un grupo de ONG contrató un estudio para analizar las normas profesionales y administrativas de sus socorristas y propuso el establecimiento de un sistema de acreditación individual y agencial (Véase el Recuadro 5.2).

Los donantes, como proveedores de financiamiento, tienen la responsabilidad de controlar la calidad de las intervenciones de las ONG que apoyan. Como también financian a las Naciones Unidas, requieren también normas que garanticen la calidad del trabajo de las agencias de esta organización. Pero, incluso si los donantes mejoran el control y la evaluación de sus socios implementadores, no es claro quién controlará a los donantes.

Aunque la comunidad internacional cada vez hace mayor énfasis en su derecho de intervenir, no lo hace igualmente para que las operaciones en un conflicto reciban una asistencia efectiva y apropiada. Asimismo, aunque existen derechos, al menos en la ley, para las poblaciones refugiadas, no existen similares para los desplazados, por ejemplo.

El sistema de socorro internacional no posee la capacidad de controlar la calidad de los servicios que proporciona. Tanto como fijar normas, son esenciales los mecanismos para hacerlas efectivas. Esto no puede hacerse simplemente mediante el fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación de las propias agencias, ya que con frecuencia esos sistemas son confidenciales y están sujetos a intereses internos. Además, estos sistemas tienden a reforzar un patrón de rendición de cuentas de la agencia implementadora a los donantes y no a los beneficiarios.

El patrón refleja el financiamiento del sistema internacional de socorro. En éste los componentes claves conforman una compleja telaraña de interrelaciones donde los donantes bilaterales y la Comunidad Europea juegan el papel principal de «alimentar» el sistema con fondos. Estas instituciones de financiamiento, particularmente las de la OCDE (que proporcionan la mayor parte de la Asistencia Exterior al Desarrollo) han sido testigo de grandes cambios en los últimos años.

En 1993, el total de la asistencia externa de la OCDE cayó de su pico más alto, alcanzado en 1992, 60.6 mil millones de dólares USA, a sólo 56 mil millones. Este monto ascendió de nuevo en 1994 hasta alcanzar 59 mil millones. Mientras el total de la asistencia al desarrollo

