
PONIENDO EL SISTEMA HUMANITARIO DE CABEZA

Salvar vidas y medios de vida, reforzando la capacidad local y otorgando un papel destacado a los actores locales

TARA R. GINGERICH

MARC J. COHEN

OXFAM AMÉRICA

El sistema humanitario global está agobiado. No se invierte lo suficiente en prevención y reducción del riesgo, y la ayuda aportada muchas veces es insuficiente, poco adecuada, y llega tarde. La acción humanitaria liderada por los gobiernos de los países afectados por las crisis, con el apoyo de la sociedad civil y con rendición de cuentas ante esta, suele ser más rápida y más apropiada, por lo que salva más vidas y alivia el sufrimiento de un número mucho mayor de mujeres, hombres, niñas y niños. Sin embargo, entre 2007 y 2013 se destinó menos del 2 por ciento de la ayuda humanitaria anual a actores locales. Este sistema debe cambiar, de forma que el liderazgo de la acción humanitaria emane del nivel local siempre que sea posible, la financiación para actores tanto estatales como no estatales en los países afectados sea adecuada, y haya una mayor colaboración entre actores locales e internacionales, enfocando en el fortalecimiento de la capacidad local.

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.



RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ ES LO QUE NO FUNCIONA?

El actual sistema humanitario, liderado por las Naciones Unidas, financiado principalmente por un puñado de países ricos, y gestionado casi siempre por actores de esos países, las grandes organizaciones no gubernamentales internacionales (entre ellas Oxfam), y el movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja, ha salvado innumerables vidas en los últimos 50 años. Este sistema ha recibido financiamiento relativamente escaso, menos de lo que los principales donantes del mundo dedican a subvenciones para sus agricultores. No obstante, el sistema humanitario está desbordado pese a las buenas intenciones y los esfuerzos por reformarlo. Aunque muchos de los motivos de ese desbordamiento no se deben al propio sistema humanitario, tanto los actores del sector humanitario como del desarrollo no invierten lo suficiente en prevención y reducción del riesgo de desastres, y muchas veces la ayuda aportada es insuficiente, poco apropiada, y retrasada. En otras palabras, no estamos salvando tantas vidas como podríamos. Por otra parte, la necesidad de ayuda humanitaria no hará sino aumentar, como consecuencia del aumento en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales. Las personas y comunidades de escasos recursos de todo el mundo son las que están en mayor riesgo.

En muchos casos, y sobre todo en crisis de menor envergadura, la respuesta humanitaria liderada y llevada a cabo por personas y organizaciones locales (los gobiernos de los países afectados por las crisis, con el apoyo de la sociedad civil, a quien deben rendir cuentas) es más rápida y muchas veces más apropiada, y por lo tanto salva más vidas. Los actores locales y nacionales son casi siempre los primeros en responder en crisis de aparición repentina (como terremotos e inundaciones) y con frecuencia son los únicos sobre el terreno en las horas críticas inmediatamente después de ocurrir el desastre. En situaciones de conflicto armado, como en Sudán y Siria, es posible que únicamente los actores locales tengan acceso a la población afectada por la crisis. Los actores locales tienen un conocimiento del contexto sobre el terreno mejor incluso que las organizaciones internacionales más preparadas, y por lo tanto son quienes mejor pueden identificar y cubrir las necesidades concretas de hombres y mujeres, sobre todo si las mujeres cuentan con una buena representación a nivel local y desempeñan un papel destacado. Puesto que los actores locales estarán ayudando a familiares, personas cercanas y conciudadanos, y dado que permanecen en la comunidad una vez finalizada la labor humanitaria, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas es mayor. Además, al trasladar el peso de la preparación y la respuesta al nivel local y nacional, la responsabilidad, la toma de decisiones y el poder quedan donde deberían estar, en manos de las personas más afectadas por la crisis.

Los estados tienen el deber de respetar, proteger, facilitar y hacer valer los derechos de su ciudadanía, y por tanto deben desempeñar un papel primordial tanto en la preparación como en la respuesta humanitaria, sobre todo en el caso de crisis localizadas de pequeña y mediana envergadura, que en su conjunto suman el grueso de personas afectadas por las crisis. Otorgar un mayor liderazgo a los actores locales en los países afectados les imprime una presión aún mayor para cumplir este deber, al trasladar el liderazgo por defecto del sistema internacional a los Gobiernos nacionales, y para garantizar que la sociedad civil de esos países tenga la capacidad y el espacio necesarios para exigir rendición de cuentas a sus respectivos Gobiernos.

El liderazgo local en acción humanitaria no es en cualquier caso una panacea, ni tampoco es posible o recomendable en todas las situaciones. Hay Gobiernos que son reacios a liderar los esfuerzos humanitarios, o que no son capaces de hacerlo de forma responsable y equitativa, así como Gobiernos que participan en los conflictos y que por lo tanto no protegerán por igual a todos los ciudadanos y ciudadanas. Exigir rendición de cuentas a los Gobiernos en materia de protección y ayuda, pese a ser un aspecto que queda fuera del alcance de este informe, es una tarea crítica que recae principalmente en los actores políticos y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, más que en los actores humanitarios. Asimismo, seguirán produciéndose crisis de gran envergadura ante las cuales un país no será capaz de responder por su cuenta, y crisis que dejarán al Gobierno y a la población local sin capacidad para liderar la respuesta humanitaria, sobre todo inmediatamente después de que se produzca la crisis. Pero incluso en esos casos la comunidad internacional debe modificar su manera de operar, valorando primero la capacidad existente sobre el terreno, en las instituciones públicas (incluyendo las subnacionales) y en la sociedad civil antes de liderar la acción humanitaria o de pasar por encima de la capacidad local disponible. Si resulta necesario el liderazgo de actores internacionales, los actores internacionales deben asignar recursos al apoyo y desarrollo de la capacidad local, a la vez que se hace efectiva la respuesta.

Los actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para poder llevar a cabo y liderar las medidas de reducción del riesgo de desastres, preparación y respuesta en sus respectivos países necesitan fondos y una capacidad suficiente, incluyendo capacidad técnica (agua y saneamiento, refugio, principios y normas humanitarias, etc.), capacidad en aspectos transversales (como sensibilización y equidad de género y seguimiento y evaluación), y capacidad organizativa (sistemas financieros y de recursos humanos). No obstante, las investigaciones realizadas por Oxfam han constatado que es muy poca la ayuda humanitaria dirigida directamente a los actores nacionales y locales en países afectados por crisis. Entre 2007 y 2013, la media de recursos asignados directamente a estos actores fue inferior al 2 por ciento del total de la ayuda humanitaria anual. Pese a que esa cifra ha aumentado en 2014 hasta el 3,2 por ciento, el porcentaje de financiación directa a ONG locales parece haber disminuido. Asimismo, en aquellos casos en que los actores internacionales sí aportan financiación directa a actores locales, no suelen considerarlos verdaderos asociados, sino subcontratistas que llevan a cabo planes diseñados por los actores internacionales, con escasa apropiación local.

¿QUIÉN SE ESTÁ EQUIVOCANDO?

Para crear un sistema global en el que se prime por defecto la acción humanitaria liderada desde el nivel local, se necesita una reforma profunda del sistema actual. Se precisan numerosos cambios, entre otros aumento de la financiación general para la ayuda humanitaria; incremento de la financiación directa a los actores locales; asociaciones más equitativas entre actores locales e internacionales (otorgando prioridad a aquellos actores locales conscientes del diferente impacto que las crisis tienen en los hombres y mujeres, y a aquellos actores con fuerte representación y liderazgo de mujeres); mayor énfasis por parte de los actores internacionales en la debida capacitación de los socios locales; y mayor compromiso y rendición de cuentas por parte de los gobiernos nacionales para financiar y aplicar adecuadamente actividades de reducción del riesgo de desastres, preparación y respuesta en sus respectivos países.

El principal reto para estos cambios tan necesarios es la escasa voluntad de los donantes de proporcionar recursos económicos que sean suficientes, apropiados y que sean oportunos. Esto afecta no solo a la creación de una capacidad local

sostenible, sino también a los esfuerzos por llevar a cabo unas reformas internacionales de calado. La naturaleza voluntaria de las contribuciones explica tanto las deficiencias como la falta de equilibrio en la financiación humanitaria. Los Estados miembros de las Naciones Unidas no tienen obligación de efectuar pago alguno a organizaciones o fondos humanitarios, hecho que contrasta con lo que sucede con las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, financiadas mediante cuotas obligatorias de los Estados miembros. Incluso la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico impone aportaciones obligatorias. El sistema voluntario permite a los donantes centrarse tan solo en las emergencias, los sectores y las modalidades de financiación que más les interesan, y refuerza el poder de grupos nacionales en los países donantes para distorsionar las prioridades de la ayuda.

¿QUÉ HAY QUE CORREGIR?

Para crear un sistema global en el que se prime por defecto la acción humanitaria liderada desde el nivel local, se necesita una reforma profunda del sistema actual. Se precisan numerosos cambios, entre otros aumento de la financiación general para la ayuda humanitaria; incremento de la financiación directa a los actores locales; asociaciones más equitativas entre actores locales e internacionales (otorgando prioridad a aquellos actores locales conscientes del diferente impacto que las crisis tienen en los hombres y mujeres, y a aquellos actores con fuerte representación y liderazgo de mujeres); mayor énfasis por parte de los actores internacionales en la debida capacitación de los socios locales; y mayor compromiso y rendición de cuentas por parte de los gobiernos nacionales para financiar y aplicar adecuadamente actividades de reducción del riesgo de desastres, preparación y respuesta en sus respectivos países.

El principal reto para estos cambios tan necesarios es la escasa voluntad de los donantes de proporcionar recursos económicos que sean suficientes, apropiados y que sean oportunos. Esto afecta no solo a la creación de una capacidad local sostenible, sino también a los esfuerzos por llevar a cabo unas reformas internacionales de calado. La naturaleza voluntaria de las contribuciones explica tanto las deficiencias como la falta de equilibrio en la financiación humanitaria. Los Estados miembros de las Naciones Unidas no tienen obligación de efectuar pago alguno a organizaciones o fondos humanitarios, hecho que contrasta con lo que sucede con las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, financiadas mediante cuotas obligatorias de los Estados miembros. Incluso la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico impone aportaciones obligatorias. El sistema voluntario permite a los donantes centrarse tan solo en las emergencias, los sectores y las modalidades de financiación que más les interesan, y refuerza el poder de grupos nacionales en los países donantes para distorsionar las prioridades de la ayuda.

CAMBIAR EL SISTEMA

Son varias las maneras en que se podría transformar el sistema actual en un sistema humanitario en el que haya un mayor liderazgo al nivel local, de forma que los Gobiernos de los países afectados por las crisis asumieran el mando, con el apoyo de la sociedad civil y rindiendo cuentas ante la misma, lo que permitiría salvar más vidas. Entre las distintas posibilidades se encuentran las siguientes: 1) acción humanitaria liderada desde el nivel local siempre que sea posible, con un papel claro para los actores internacionales; 2) financiación adecuada para actores estatales y no estatales en los países afectados; y 3) mayor colaboración entre actores locales e internacionales, así como un mayor enfoque hacia el fortalecimiento de la capacidad local. Los Gobiernos nacionales deben mejorar también la cantidad y calidad de la

acción humanitaria, aunque no es objeto de análisis del presente informe, que se centra en cómo los actores internacionales pueden y deben aumentar y mejorar su apoyo al liderazgo humanitario local. Más concretamente, Oxfam recomienda la fijación de cuotas obligatorias para la financiación humanitaria de la ayuda, y el compromiso por parte de los actores internacionales de incrementar la financiación directa de actores locales, y de hacerlo de forma transparente.

Oxfam, como una de las principales organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional, se compromete a ser parte de la solución, y para ello nos marcamos como prioridades institucionales incrementar nuestra financiación directa a los actores locales, mejorar la calidad de nuestras asociaciones y de la capacitación de socios estatales y no estatales, y abogar ante todos los actores pertinentes para que se introduzcan cambios en el sistema internacional.

Si se crease un nuevo sistema humanitario global hoy, se centraría sin duda en el liderazgo desde los gobiernos nacionales, con el apoyo de la sociedad civil y rindiendo cuentas ante la misma. En el centro del sistema habría comunidades resilientes, y los actores internacionales prestarían ayuda en los momentos necesarios. Este no es el sistema que tenemos ahora, y por lo tanto es necesario introducir cambios profundos para lograr ese otro sistema, mucho más efectivo, eficaz, y equitativo.

Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con Shannon Scribner (sscribner@oxfamamerica.org).

© Oxfam Internacional, julio de 2015

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto 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* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-896-9 en julio de 2015.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfamMexico.org)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.