

“Desde el tsunami del Índico hasta el terremoto de Haití: aciertos, fallos y lecciones aprendidas de la acción humanitaria en la respuesta a desastres naturales de gran magnitud”

Versión final

A quienes va dirigido

Este informe va dirigido al personal operacional de la acción humanitaria en terreno en particular, y al sector humanitario en general. Aunque también puede ser de interés para miembros de gobiernos, sociedad Civil, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de cooperación cuya labor esté relacionada con la intervención de emergencia ante desastres o catástrofes naturales de gran magnitud.

El presente trabajo pretende ofrecer una visión clara y precisa sobre los fallos cometidos en las intervenciones humanitarias tras los desastres naturales del océano Índico y Haití -seleccionadas por su gran magnitud y repercusión-, y pretende ayudar, tras su análisis y comprensión, a que no se vuelva a reincidir en los mismos.

El porqué del presente trabajo

Tras el estudio de las evaluaciones post desastre sobre el tsunami del océano Índico y el terremoto de Haití, se pudo observar que el pleno rendimiento de la ayuda humanitaria desplegada en la asistencia a dichos desastres, se vio impedido por una serie de fallos reincidentes, aunque fácilmente salvables. A día de hoy, no existe ninguna publicación que realice un análisis comparativo de la respuesta humanitaria a dos de las catástrofes de mayor magnitud de la historia (probablemente las mayores a día de hoy) y que reúna el conjunto de fallos cometidos en ellas. El estudio detallado de los mismos, los transformará en lecciones aprendidas con la intención de que no se vuelvan a repetir, para así poder elevar de forma significativa el nivel de calidad de la respuesta ofrecida.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MEGA CRISIS HUMANITARIA Y OTRAS DEFINICIONES.....	5
A. Aspectos generales de ambas mega crisis	6
Gráfico 1. Total de afectados.....	6
Gráfico 2. Daños y pérdidas materiales.....	7
III. EL TSUNAMI DEL OCÉANO ÍNDICO.....	9
IV. EL TERREMOTO DE HAITÍ.....	13
V. LA RESPUESTA HUMANITARIA A LAS MEGA CRISIS.....	17
A. Los errores cometidos. Una oportunidad para aprender?.....	19
VI. DESDÉN DE LAS CAPACIDADES LOCALES.....	21
A. La importancia de tener en cuenta las capacidades locales a la hora de prestar asistencia en un desastre grave.....	22
B. La integración y participación, factores clave a tener en cuenta.....	24
C. Apropiación y Rendición de cuentas como rasgos fundamentales de la ayuda.....	28
D. La comunicación con la población como mecanismo efectivo de participación.....	32
E. Distanciamiento de la población local.....	33
VII. FALTA DE LIDERAZGO DEFINIDO.....	36
A. Descoordinación de los actores desplegados en terreno.....	37
B. Falta de formación del personal desplegado en terreno.....	40
VIII. CUANDO MÁS NO NECESARIAMENTE SIGNIFICA MEJOR: LA PROLIFERACIÓN DESMEDIDA DE ACTORES HUMANITARIOS.....	42
A. Obsesión por la visibilidad.....	44
IX. CUESTIONES COMPLEMENTARIAS.....	45
A. La injerencia militar en la ayuda humanitaria.....	45
B. La asistencia inadecuada y sus efectos negativos no intencionados.....	48
X. HACIA UNA REORIENTACIÓN FUNDAMENTAL DE LA AYUDA.....	51
A. Evaluación completa y ajustada a necesidades.....	51
B. Combinación efectiva de capacidades.....	53
C. Medios de subsistencia.....	54
D. El uso de las nuevas tecnologías.....	58
E. La prevención de riesgos ante desastres.....	60
XI. CONCLUSIONES.....	66
XII. BIBLIOGRAFÍA y LISTADO DE ACRÓNIMOS.....	

I. INTRODUCCIÓN

La gran magnitud de las catástrofes naturales sufridas por varios países cuyas orillas asoman al océano Índico en el año 2004 (tsunami), y por Haití en el año 2010 (terremoto), derivaron en una respuesta sin precedentes por parte de la comunidad humanitaria internacional. La intensa cobertura mediática de ambos desastres y la espectacularidad de los daños que estos ocasionaron, atrajeron la atención mundial y despertaron la solidaridad de la comunidad internacional de una forma nunca antes vista. Nunca antes hubo tal cantidad de fondos disponibles para atender una catástrofe humanitaria como los que hubo tras el tsunami que asoló al océano Índico o el terremoto que devastó Haití. La movilización de recursos para la atención de ambos desastres alcanzaron la asombrosa cifra de 13.500 millones de dólares¹ y 4.075 millones de dólares² respectivamente.

Sin embargo, tras las respuestas desplegadas en ambos desastres, se constató que el sector de la ayuda humanitaria adolece de falta de capacidad para transformar los errores cometidos en lecciones aprendidas. Los numerosos fallos reincidentes identificados tanto en la primer mega crisis acontecida –tsunami del océano Índico- como en la última –terremoto de Haití- demuestran que a pesar de existir recursos suficientes para atenderlas de manera apropiada, los mismos se terminan invirtiendo en material inútil u obsoleto, o se malgastan en la financiación de estructuras precarias no perdurables que no allanan el camino de la fase de socorro hacia la de reconstrucción. Estos constantes y repetitivos tropiezos no le permitieron -ni le permiten- al sector alcanzar su rendimiento potencial.

Es imprescindible que la comunidad internacional humanitaria adquiera cuanto antes la mayor profesionalidad, calidad y eficacia posible, debido a que la sucesión de desastres en el mundo es cada vez más frecuente. Diversos estudios demuestran que el número de desastres naturales fue aumentando de manera significativa desde principios del siglo pasado, en estrecha relación con el aumento

¹ Cifras estimadas por la Coalición de evaluación del Tsunami (TEC en sus siglas en inglés) y contenidas en el informe de evaluación del Tsunami del TEC.

² Cifra registrada por el Financial Tracking Service, Haiti Earthquake of January 2010, List of all commitments/contributions and pledges y calculada en base a los datos anuales del año 2010 y 2011, siendo la cifra exacta 4,075,568,968 millones de dólares. Dado que esta crisis ha ocurrido recientemente, puede que esta cifra siga aumentando a medida que los fondos comprometidos vayan aportándose, tal y como sucedió con el tsunami del océano Índico.

de la actividad productiva e industrial. En la década del 70 se registraba un promedio de 65 desastres naturales por año, mientras que en la última década se registraron, en promedio, más de 550 desastres naturales de diferentes proporciones cada año³, por lo que el sector de la ayuda humanitaria precisa de una constante evolución y capacidad autocrítica para adaptarse a catástrofes naturales cada vez más numerosas y complejas. Los expertos predicen que los desastres relacionados con cuestiones climáticas podrían llegar a afectar anualmente a 375 millones de personas en el año 2015, contándose actualmente los afectados en unos 263 millones⁴. Por otro lado, y a pesar del incremento de los desastres, el número de muertes a causa de los mismos se ha reducido notablemente, lo que significa que los avances tecnológicos y el sistema de ayuda ha contribuido de manera muy significativa a mitigar el efecto de los desastres en la población afectada.

Diversas estimaciones fundadas en datos certeros y realmente creíbles, indican que a causa del calentamiento global y la creciente densidad de población, el número de personas afectadas por futuros desastres de gran magnitud podría llegar a doblarse en la próxima década, por lo que es preciso que el sector evolucione de manera tal que se pueda adaptar a los tiempos venideros, y en caso de no ser ello posible, que al menos la existente estructura de acción humanitaria pueda resultar más eficiente y efectiva.

³ Número de grandes desastres naturales registrados por año, según la base de datos EM-DAT durante el período 1900-2009 de EM-DAT 2010: Base de datos internacional de desastres de OFDA/CRED (www.em-dat.net).

⁴ Datos extraídos del informe *Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015*, publicado por OXFAM en el año 2009. (<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/forecasting-disasters-2015.pdf>).

Objetivos de la investigación

La intención del presente trabajo no es el mero compendio de las circunstancias que rodearon a ambos desastres, sino la creación de una guía de utilidad práctica dirigida a la comunidad humanitaria internacional, que pueda servir para no caer en los mismos errores a la hora de enfrentar una mega crisis humanitaria de gran magnitud. El objetivo es, mediante el aporte de reflexiones contrastadas, llegar a conclusiones útiles, aplicables a la labor de asistencia humanitaria en catástrofes naturales, y que contribuyan a un desempeño aún más eficaz de las instituciones de ayuda humanitaria internacional. El trabajo pretende abordar los problemas específicos experimentados durante los dos grandes desastres naturales a los que se tuvo que enfrentar la acción humanitaria, y que restringen el funcionamiento adecuado del sistema internacional humanitario.

Las particularidades significativas de las catástrofes sometidas a estudio y la gran movilización de recursos y actores que las mismas originaron, fueron las principales razones que llevaron a la creación de este trabajo, que fue concebido con el objetivo general de exponer los fallos cometidos en la respuestas a dichas catástrofes y dar cuenta de sus aciertos, para finalmente analizar y comparar dicha información con la intención de extraer conclusiones que puedan llegar a ser de utilidad a la comunidad humanitaria internacional a la hora de enfrentarse a una respuesta similar.

El presente estudio se nutre, como base informativa, de las evaluaciones efectuadas por el IA-RTE Haití (Inter Agency real-time evaluation in Haiti) y el TEC (Tsunami Evaluation Coalition), de diversa información y documentación complementaria sobre ambos desastres, y de información recogida a través de entrevistas realizadas a algunos miembros de la comunidad humanitaria internacional que desempeñaron un papel activo en la asistencia a los desastres, y que dieron su opinión personal sobre los sucesos.

Este informe pretende ser una referencia útil para las intervenciones de emergencia ante catástrofes naturales de gran magnitud, que promueva la reflexión y discusión sobre los problemas que caracterizan al sector. La intención es dar a conocer los fallos identificados, para posteriormente proponer soluciones

viables y efectivas, que sean de sencilla implementación, y que contribuyan, aunque sea en una mínima proporción, a una mayor profesionalización del sector humanitario internacional al completo.

II. MEGA CRISIS HUMANITARIA Y OTRAS DEFINICIONES

Se denomina Crisis Humanitaria a la situación excepcional y de emergencia que puede ser causada por un desastre natural o un conflicto armado, entre otros, y que puede derivar en el sufrimiento o amenaza a la vida de la población afectada.

En cambio, el término **Mega Crisis humanitaria** alude a un desastre de proporciones catastróficas, que logra neutralizar la capacidad del estado que la sufre para responder ante ella, causando una cantidad realmente considerable de víctimas y daños materiales, y que requiere de inmediato la asistencia de la comunidad internacional para paliar los efectos de la misma. Tanto el tsunami del Océano Índico, como el terremoto de Haití, encajan perfectamente en esta definición.

La **Acción Humanitaria**, supone cualquier acción dirigida a facilitar o permitir el socorro, el alivio del sufrimiento humano, la preservación de la vida y la nutrición de las personas, así como la facilitación de las condiciones materiales y de seguridad propicias para el tránsito, albergue temporal y retorno de la población desplazada o damnificada. La AH incluye las acciones de rehabilitación y reconstrucción destinadas a facilitar la llegada de la ayuda y prevenir el empeoramiento de las condiciones de vida, hasta lograr un mínimo aceptable de autosuficiencia.

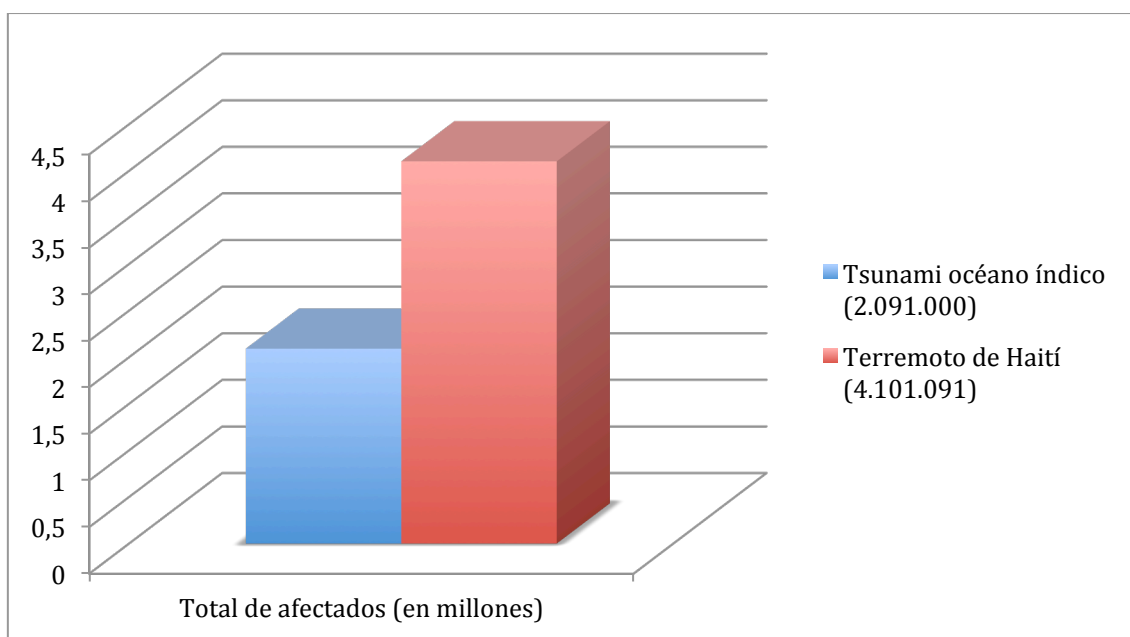
El propósito de la misma es facilitar el acceso de la población a la **Seguridad humana**, que constituye un nivel mínimo de acceso a la salud y a la asistencia médica, a la educación y al conocimiento, a la vivienda y el asentamiento humano adecuado.

Lamentablemente, este tipo de mega crisis se dan cada vez con mayor frecuencia debido a la intensa acción humana, causante de daños irreparables al ecosistema que alteran los ciclos de la naturaleza. La carrera frenética por alcanzar el desarrollo, motivada por el imaginativo de un crecimiento económico infinito que no tiene en cuenta los límites biofísicos del planeta, lleva a la explotación indiscriminada de los recursos naturales debilitando la protección natural del planeta e incrementando el riesgo de sufrir a catástrofes naturales.

A. Aspectos generales de ambas mega crisis analizadas

Ambas crisis tuvieron lugar en zonas denominadas de “alta vulnerabilidad” -sin instrumentación ni medidas apropiadas para responder al desastre natural o reducir sus efectos negativos- lo que magnificó de forma significativa las consecuencias del desastre. También, y en ambos casos, los países más afectados fueron de renta baja⁵, lo que dificultó aún más el aporte de recursos por parte del estado afectado y sustentó la vulnerabilidad ante las catástrofes ocurridas.

Gráfico 1. Total afectados, en millones(entre muertos, heridos, desaparecidos y desplazados).



Fuente: elaboración propia.

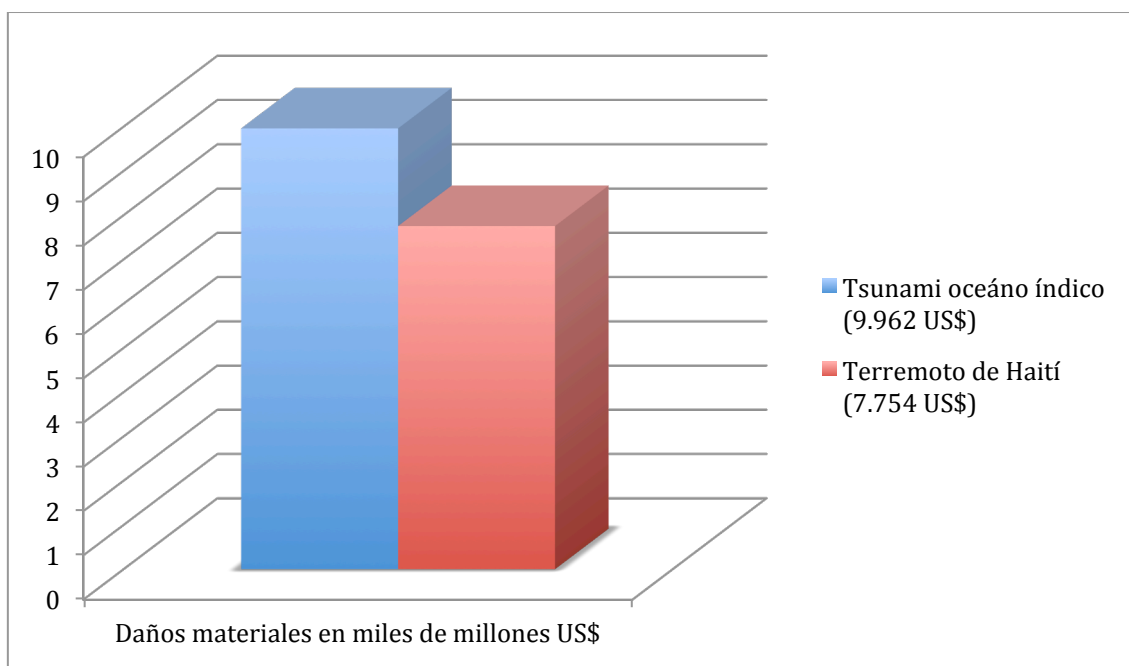
Otra característica común a ambas crisis, fue el alto número de organizaciones internacionales presentes en terreno. Hubo una clara falta de proporcionalidad entre las necesidades reales y el número de agencias presentes. Durante el tsunami, el momento más álgido en cuanto a presencia de organizaciones de ayuda, se dio alrededor de Febrero de 2005, cuando se registraron más de 180 agencias⁶ que desplegaron su actividad en el terreno. En el

⁵ Tailandia y Sri Lanka son países de renta media-alta y media- baja respectivamente, según estimaciones del banco mundial correspondientes al año 2010, pero en general los países que sufrieron las mega crisis eran de bajos o precarios recursos para atender una catástrofe de gran magnitud.

⁶ Datos correspondientes al gráfico 7 del informe del TEC. Sólo muestra la cifra de ONG internacionales presentes en el terreno, sin tener en cuenta contingentes militares, ONG nacionales, Sociedades de la Cruz Roja, Agencias de NNUU, empresas privadas y organizaciones menos formales.

caso del terremoto de Haití, la proliferación de ONG's fue igualmente masiva⁷, sobrepasando las 1.000 organizaciones presentes en terreno, lo que trastocó la coordinación y la logística en las tareas de asistencia, provocando la obstrucción del sistema de ayuda.

Gráfico 2. Daños y pérdidas materiales estimadas, en miles de millones de dólares estadounidenses.



Fuente: elaboración propia.

El hecho de que el terremoto de Haití tuviese su epicentro en una zona de alta densidad de población y urbanización precaria, hizo que el total de afectados aumentase considerablemente en relación con el tsunami, duplicando la cifra de afectados de un desastre a otro. Los efectos del tsunami, a diferencia del terremoto de Haití, se esparcieron sobre varias zonas costeras de diversos países, que a pesar de ser zonas de gran afluencia turística, se encuentran retiradas de los grandes núcleos urbanos de población, lo que posibilitó el hecho de no tener que lamentar más víctimas.

El número total de afectados de ambas crisis, alcanzó la espectacular cifra de 6.192.091, entre víctimas mortales, heridos, desaparecidos y desplazados,

⁷ 105 instituciones, entre ONG's y organizaciones internacionales. Estimaciones propias, tras el estudio del informe "Haiti: UN agencies, International Organizations & NGO's presence". No se tienen en cuenta las agencias de las NNUU, en dicho caso el número total de instituciones presentes ascendería a 120. Para mayo del 2010 habían prestado asistencia humanitaria más de 1.000 organizaciones de ayuda.

correspondiendo al terremoto de Haití 4.101.091⁸, y 2.091.000⁹ al tsunami del océano Índico. Respecto al terremoto de Haití, hubo 222.570 muertos, 869 desaparecidos, 310.928 heridos, 1,5 millones de afectados, 1,3 millones de personas que viven refugiadas en albergues y 766.724 desplazados, lo que conforman la cifra total antes mencionada. Los efectos del tsunami dejaron un saldo de 229.866 muertos, 125.000 heridos, 46.134 desaparecidos y 1.690.000 desplazados, conformando un total de 2.091.000 personas afectadas.

⁸ Cifra oficial de fallecidos dada a conocer por un informe presentado por el gobierno haitiano en la Conferencia Técnica Preparatoria sobre la reconstrucción de Haití, en Marzo del año 2011.

⁹ Estimaciones propias tras contrastar varias fuentes fidedignas de información.

III. EL TSUNAMI DEL OCÉANO ÍNDICO



Países afectados por el tsunami y epicentro del terremoto que lo ocasionó.

El tsunami que tuvo lugar a primera hora de la mañana del 26 de Diciembre de 2004 fue el más devastador registrado hasta la fecha. Fue generado por el tercer terremoto más grande desde que existen registros y es considerado el más fuerte de los últimos 40 años. El temblor, llegó a alcanzar una magnitud de 9.2 en la escala de Richter y tuvo su epicentro cerca de la localidad de Banda Aceh. El tsunami desencadenado por el fuerte sismo, arrasó las costas de varios países cuyas orillas confluyen en el Océano Indico. Tras el movimiento telúrico, el mapa de la zona ha quedado literalmente redibujado, llegando incluso a mover algunas islas varios metros desde su posición inicial.

El terremoto, generó una sucesión de tsunamis que avanzaron a gran velocidad por el océano indico, afectando una franja de unos 1.200 kilómetros de largo, y cobrándose la vida de cerca de 230.000 personas en 14 países, siendo Indonesia, Sri Lanka, India y Tailandia los más afectados. Además de las víctimas mortales, el tsunami dejó tras de sí un reguero de heridos, desaparecidos y desplazados.

El impacto que causaron los tsunamis dependió en gran parte de la zona. Mientras que en algunas regiones –las más cercanas al epicentro- las olas llegaron en 1 hora y alcanzaron una longitud de 20 metros (en Aceh), en otras partes, como las islas maldivas, las olas alcanzaron sólo los 2 metros de longitud y arribaron a las costas en aproximadamente tres horas. Esta diferencia de intensidad se reflejó en la proporción de víctimas que sufrieron los países afectados.

El mayor número de víctimas mortales se registró en Indonesia, Sri Lanka, India y Tailandia. Las pérdidas por daños materiales causados por el tsunami se estimaron justo por debajo de los 10.000 millones de dólares¹⁰, cálculo que no tiene en cuenta las pérdidas que se generan por los largos períodos de inactividad tras el desastre.

Los turistas provenientes de países occidentales que estaban vacacionando y perecieron en la zona, fueron los que más acapararon la atención de los medios informativos internacionales. Paradójicamente, esto resultó beneficioso para la financiación de la respuesta, ya que la solidaridad que despertó el suceso por parte de la comunidad internacional se tradujo en generosas cantidades de fondos donados, alcanzando los 5.500 millones de dólares¹¹, y erigiéndose como la respuesta mejor financiada de toda la historia.

Asimismo, los fondos recibidos llegaron a tiempo y en gran abundancia. Gran parte de los mismos fueron temáticos, sin asignación previa y a largo plazo, lo que permitió flexibilidad en su uso en concordancia con las prioridades establecidas por las contrapartes nacionales.

Por otro lado, la intervención, supuso un desafío sin precedentes para la comunidad humanitaria internacional y fue innovadora en muchos sentidos. Entre las buenas prácticas registradas se encuentran las fuertes alianzas estratégicas que se establecieron entre las agencias de la NNUU, el sector privado y las fuerzas militares, los programas de “dinero por trabajo” (más conocidos como *cash for*

¹⁰ 9.962 millones de dólares exactamente. Cifra proporcionada por la evaluación del TEC (Tsunami Evaluation Coalition), contenida en el “Informe de síntesis: resumen ampliado”, gráfico 4, página 8.

¹¹ Las donaciones privadas a las ONG representaron un 24% de la financiación, alcanzando los 3.200 millones de dólares. Las donaciones recibidas por la Cruz Roja, representaron el 13% del total de la ayuda recibida, cuantificándose en 1.800 millones de dólares. Por último, las donaciones privadas a los organismos de Naciones Unidas alcanzaron los 500 millones de dólares, representando el 4% de la ayuda. Cifras extraídas de informe de evaluación del TEC, “Informe de síntesis: resumen ampliado” correspondientes al gráfico 8, página 18.

work programs), y la implementación del enfoque de refugio transicional. Estas prácticas supusieron un antes y un después en la forma de responder ante una catástrofe y sentaron las bases para su utilización en futuros desastres.

Las organizaciones involucradas en los esfuerzos de recuperación y reconstrucción se enfrentaron a un dilema esencial: ¿‘reconstruir rápido’ o ‘reconstruir mejor’ (*build back better*)? El trabajo de recuperación tras el tsunami demostró la importancia de ‘reconstruir mejor’, con un esfuerzo liderado por la comunidad local, más acorde con las necesidades de las personas.

El despliegue de la ayuda también experimentó una serie de complicaciones. La región de Aceh en Indonesia fue la más castigada, deviniendo su completamente mermada su capacidad de respuesta local por la inmensa cantidad de funcionarios del gobierno nacional y local que perecieron¹², y por la práctica destrucción de las principales dependencias del gobierno, infraestructura, transporte y comunicaciones. Todo ello dificultó la percepción de la verdadera magnitud del desastre como así también la coordinación de los esfuerzos de socorro.

Otra limitación local, fue el resurgimiento de un conflicto que hasta el momento de ocurrir el tsunami se mantenía estancado y que enfrentaba a una guerrilla separatista denominada GAM y al ejército indonesio. El conflicto dificultó el despliegue de la ayuda humanitaria en la zona, hasta que finalmente se logró la declaración de una tregua para facilitar el accionar humanitario. En cambio, en Sri Lanka, el acceso fue mucho más fácil y además muchas agencias contaban con programas de ayuda y personal. En cuanto a India y Tailandia, decidieron declinar la ayuda exterior, apoyándose casi toda la respuesta en recursos nacionales.

Desde que ocurrió el tsunami hasta la actualidad, ha existido una intensa actividad por parte de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para crear sistemas de alerta temprana nacionales y regionales. Se han colocado boyas de detección temprana en el océano Índico, y 168 gobiernos se han comprometido a reducir riesgos de peligros múltiples. Además, se han construido aproximadamente 250.000 casas permanentes nuevas y más de 100 aeropuertos y puertos, miles de escuelas y se han rehabilitado cientos de

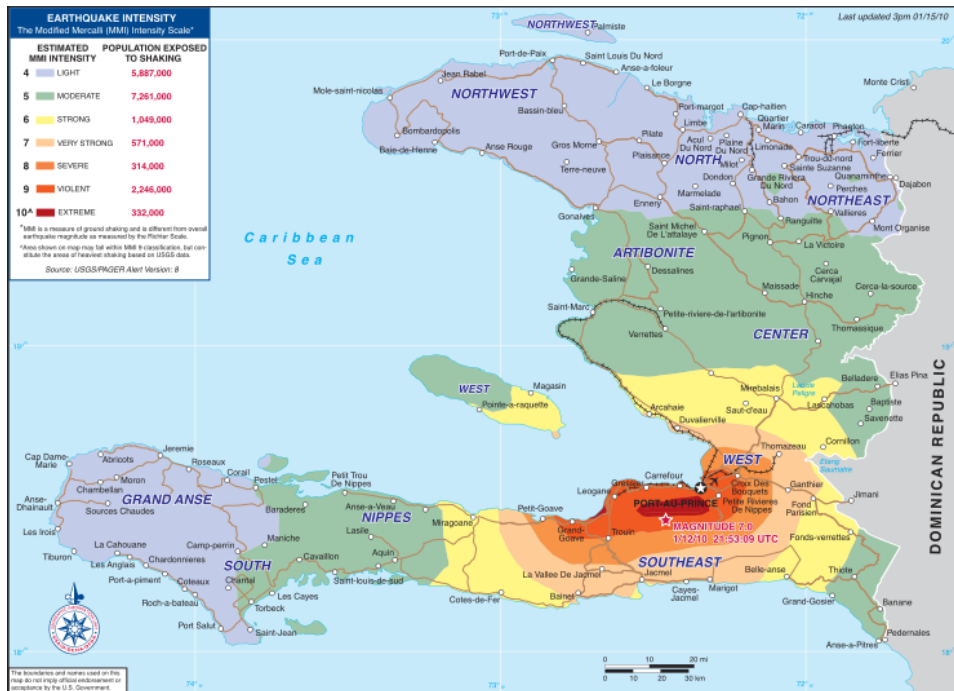
¹² Los funcionarios fallecidos alcanzaron los 10.475, según el estudio de capacidades de la TEC.

hospitales¹³. Este es el gran anhelo y desafío que tiene por delante la comunidad humanitaria internacional para la reconstrucción de Haití.

Muchas de las lecciones aprendidas durante el transcurso de la respuesta a esta catástrofe son similares a los aprendizajes de otras situaciones de emergencia tales como Darfur, Irak, Liberia, Mozambique y Pakistán que nunca fueron asumidas e incorporadas como lecciones aprendidas de la labor humanitaria, reafirmando la creencia sobre la incapacidad del sector para reaccionar de forma rápida hacia los cambios a mejor.

¹³ Datos recopilados y expuestos por el PNUD en su página web, en la noticia con el titular “5 años después víctimas del tsunami enseñan cómo reconstruir mejor”.

IV. EL TERREMOTO DE HAITÍ



El 12 de Enero de 2010, un terremoto de magnitud 7.0 en la escala de Richter golpeó duramente a la empobrecida nación de Haití, afectando de manera considerable a su capital, Puerto Príncipe, en la que vive aproximadamente un cuarto de la población total del país¹⁴. Ciudades cercanas a la capital, como Carrefour, Jacmel y Léogâne, así como también diversas áreas al oeste y sur, resultaron gravemente afectadas. A modo de ejemplo de la magnitud del desastre, sirve el caso puntual de la ciudad de Léogâne, que resultó completamente destruida en una proporción cercana al 80% a causa del devastador terremoto.

El sismo fue el de mayor intensidad registrado en la zona desde hace más de 200 años, llegándose a sentir en varios países cercanos. Es la primera vez en la historia moderna que un terremoto de tales proporciones golpea a la capital nacional de un país con tanta fuerza. El desastre fue comparable en términos de magnitud al tsunami del Océano Índico del año 2004, con la diferencia de que el terremoto desplegó sus efectos en un área mucho más limitada, por lo que resultó ser mucho más devastador.

¹⁴ Haití cuenta con un total de 9.7 millones de habitantes.

A los efectos del terremoto, se le añade el complejo contexto de inestabilidad política y social, la extrema pobreza del país¹⁵, la seria degradación ambiental ¹⁶, y la práctica ausencia de instituciones gubernamentales e infraestructuras públicas. Esas circunstancias, añadidas a la completa destrucción física de los edificios gubernamentales y al fallecimiento de miles de funcionarios estatales a causa del temblor, hizo que la escasa capacidad del Estado para reaccionar ante la catástrofe quede completamente inutilizada.

El sismo afectó de manera directa a más del 30% de la población total, unos 3 millones de personas aprox., de los cuales 1.200.000 precisaron refugio tras la completa destrucción de sus viviendas. El número de víctimas mortales ascendió a 222.570 (casi un 2% de la población total de Haití)¹⁷, mientras que Las pérdidas y daños alcanzaron los 7.754 millones de dólares (de los cuales 4.000 millones equivalen a pérdidas humanas, mientras que el resto se atribuye a las pérdidas económicas)¹⁸, el equivalente al 120% del producto interno bruto del país correspondiente al año 2009.

El temblor tuvo efectos devastadores y supuso un reto absolutamente nuevo para la comunidad humanitaria internacional. La localización del epicentro del terremoto en una zona urbana altamente poblada y vulnerable, la precaria urbanización, y la concentración en Puerto Príncipe de la mayoría de las sedes de instituciones nacionales e internacionales que quedaron completamente devastadas tras la catástrofe ¹⁹, dificultaron enormemente la labor y la coordinación de las organizaciones internacionales que acudieron en ayuda.

Asimismo, la demolición de edificios, la gestión de residuos, la limpieza de escombros en carreteras y las reparaciones de emergencia supusieron nuevos retos para las organizaciones de ayuda, más acostumbradas a trabajar en entornos

¹⁵ Según el PNUD, Haití es el país más pobre del continente americano, y se ubica en la posición 158 del IDH correspondiente al año 2011 (Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD en base a datos comparativos de un total de 187 países). (<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/HTI.html>)

¹⁶ El nivel de deforestación y erosión de la tierra alcanza al 99% del territorio de Haití.

¹⁷ Cifra oficial de fallecidos dada a conocer por un informe presentado por el gobierno haitiano en la Conferencia Técnica Preparatoria sobre la reconstrucción de Haití, en Marzo del año 2011.

¹⁸ El Banco Interamericano de desarrollo, en su IDB Working Paper *Estimating the direct economic damage of the Earthquake in Haití*, ya estimaba una cifra cercana a esta, que ascendía a los 8.100 millones de dólares.

¹⁹ La sede de la ONU, de la MINUSTAH y de otras importantes organizaciones de ayuda internacional quedaron arrasadas tras la catástrofe.

rurales²⁰. Otras cuestiones como la planificación de asentamientos, la tenencia de la tierra, los derechos de propiedad de los propietarios e inquilinos y otros temas relacionados con la vivienda, han provocado un entorno de trabajo especialmente complejo para las organizaciones humanitarias.

El terremoto ocurrió en el peor lugar posible: Haití

Haití encabeza una lista de tristes récords: es el país más pobre de toda América, con tres cuartas partes de la población total viviendo con menos de 2 dólares al día²¹, y alcanza un para nada enorgullecedor 5º puesto en el índice de estados fallidos elaborado por el Fondo por la Paz y el Foreign Policy²². Además, debido a su ubicación en una de las regiones del mundo consideradas como más propensas a sufrir catástrofes hidrometeorológicas –América Central-, cuenta con una larga trayectoria en el padecimiento de desastres naturales. De hecho, todavía el país no se había terminado de recuperar de las tormentas tropicales del año 2008²³ cuando sobrevino el terremoto. Por esa razón, a los efectos de éste, se le han añadido los desastres climáticos habituales: huracanes y tormentas tropicales que han recaído sobre una población que en su gran mayoría, ahora vive bajo lonas.

Desde hace más de 20 años, diversas organizaciones internacionales de ayuda y agencias de Naciones Unidas vienen prestando asistencia humanitaria significativa a causa del progresivo debilitamiento de las instituciones públicas haitianas y la consecuente imposibilidad de ofrecer a sus ciudadanos servicios públicos básicos y protección eficaz contra desastres naturales.

Las ONG's y demás organizaciones internacionales de ayuda, intentan cubrir el agujero dejado por el Estado asistiendo en diversas áreas, pero sobre todo ante los múltiples desastres naturales que a menudo suceden en Haití (huracanes, tormentas tropicales, inundaciones y deslizamientos de tierra). La corta frecuencia con que ocurren dichos desastres, junto a las necesidades de la población, motivó el establecimiento de bases operativas de carácter estable por

²⁰ OCHA 2010, citado en ALNAP 2010.

²¹ Estadísticas elaboradas por el Banco Mundial en base a datos del año 2009. (<http://datos.bancomundial.org/pais/haiti>)

²² Séptimo índice anual de estados fallidos correspondiente al año 2011, en base a datos comparados entre 177 países. Elaborado por el Fondo por la Paz y el Foreign Policy. (http://www.fp-es.org/indice_estados_fallidos_2011/index.html)

²³ Durante la temporada de huracanes del 2008, los huracanes Fay, Gustav, Hanna y Ike, provocaron, en su conjunto, un millón de personas afectadas y unos daños valuados en aproximadamente el 15 por ciento del PIB de Haití.

parte de la comunidad internacional humanitaria. Esa circunstancia, junto al acopio de alimentos con motivo de la inminente temporada de lluvias, facilitaron considerablemente la labor de los actores en terreno durante la asistencia tras el terremoto.

En cuanto a la respuesta, en términos generales ha sido positiva y eficiente, en parte debido a la larga relación del sistema de la ONU con Haití (a través de su misión especial MINUSTAH y el numeroso equipo del organismo multilateral que allí reside a raíz de los conflictos sociales existentes). Las necesidades básicas de la población fueron satisfechas de forma rápida y efectiva (el agua potable alcanzó a la mayoría de la población, garantizando que la población afectada recibiera la cantidad de litros recomendada por día) y se lograron importantes avances en el sector sanitario (entre los hechos más relevantes, MSF logró reabrir dos hospitales en Cité de Soleil y Martissant).

Aún así, el apoyo de la comunidad internacional al gobierno local fue casi nulo, evidenciando este hecho el ejemplo de que mientras las agencias de la ONU y las ONG's se mudaban de carpas improvisadas a oficinas en cómodos y modernos contenedores, el presidente dirigía las reuniones de coordinación bajo un árbol de mango.

También, hubo aspectos de la respuesta severamente criticados, como la ausencia de protocolos de actuación ante heridas con diversos niveles de infección, que llevaron a una de las tasas más altas de amputación que hayan tenido lugar durante la asistencia a un desastre. Este hecho afectará a una enorme cantidad de haitianos en los años venideros.

Durante el transcurso de las labores de rescate y reconstrucción, varios actores en el terreno se preguntaron porqué el sector humanitario no había implementado las lecciones aprendidas en desastres comparables, como el del tsunami del Océano Indico de 2004.

V. LA RESPUESTA HUMANITARIA A LAS MEGA CRISIS

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de evaluación, modernización, y mejora de los mecanismos de anticipación y respuesta de la Acción Humanitaria, el sistema internacional ha vuelto a pecar de los mismos errores cuando se trata de hacer frente a una crisis de gran magnitud.

En este sentido, se han detectado varios fallos repetitivos que a pesar de haber sido recogidos por el informe de evaluación del TEC tras el tsunami del Índico –el primero de los desastres analizados acontecidos-, se han vuelto cometer tras el terremoto ocurrido en Haití. Las causas que llevaron a dicha reincidencia y por ende a la disminución de la calidad y eficacia de la ayuda humanitaria, son varias y diversas, aunque probablemente ya más que conocidas por la comunidad humanitaria internacional.

En sí, se podría afirmar que los fallos cometidos e identificados en ambas mega-crisis son, salvando las diferencias coyunturales, los mismos de siempre y responden a las mismas causas: la **falta de un liderazgo definido** que coordine con eficacia la el amplio despliegue del sistema internacional humanitario; el **desdén de las capacidades locales**, reflejado en la escasa participación y protagonismo otorgada a los actores locales (comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones municipales, regionales y nacionales) en las tareas de ayuda y reconstrucción; y por último, la **proliferación desmedida** de actores y agencias internacionales, que acudieron en masa al lugar del desastre, llegando a obstruir y entorpecer la efectividad de la asistencia humanitaria.

Otro aspecto polémico y reiterativo que caracterizó a la respuesta ofrecida en ambas mega crisis, fue el hecho de no alcanzar el potencial ofrecido por los generosos fondos donados. Esto se debió, en parte, a que organizaciones que no contaban con un mandato específico en ayuda humanitaria, se lanzasen al terreno de manera oportunista, contratando de última hora profesionales sin experiencia y llevando consigo, debido a la inexperiencia, material inútil o superfluo, con el único objetivo de justificar los fondos incesantes que continuaban llegando a sus arcas.

Casos como el relatado terminan infringiendo daño en vez de ayuda. El acopio de materiales inútiles termina en los basurales ya atestados de residuos, y

los profesionales que carecen de experiencia terminan representando una carga innecesaria para el resto de actores humanitarios desplegados en terreno.

Más aún, otro error reincidente es la temporalidad con que se conciben las acciones a realizar. La comunidad humanitaria internacional debe estar acometida a la labor de “reconstruir mejor” o al menos de forma “más segura”²⁴. La respuesta debe de ser desplegada de manera tal que se aseguren, o al menos se puedan prever efectos positivos de larga duración. De nada sirve ofrecer una respuesta instantánea, carente de continuidad temporal, que no haga más que aliviar el sufrimiento de las víctimas durante un lapso de tiempo reducido²⁵.

²⁴ Informe de Evaluación del IA-RTE (Inter-agency real time evaluation in Haiti). Página 38.

²⁵ En este sentido, es remarcable la estrategia de “refugio seguro” implementada por el sub-cluster “viviendas” (liderado por UNHABITAT) a través de la cual se promovía la construcción de viviendas adecuadas a las necesidades de la población, culturalmente sensibles, garantizándose de que las personas afectadas no cayeran nuevamente en las vulnerabilidades que anteriormente estaban inmersas.

A. Los errores cometidos. Una oportunidad para aprender?

La gran dimensión de los desastres, junto a la ingente cantidad de fondos aportados por la comunidad internacional, como así también la intensa repercusión mediática que provocaron los mismos, hicieron de ambos desastres sendas oportunidades únicas para probar de forma certera la efectividad de la respuesta humanitaria internacional y a la vez recopilar sus errores y tropiezos, con la esperanza de que los mismos se conviertan, en un futuro cercano, en lecciones aprendidas. Tras esta concepción se encuadra tanto la evaluación del TEC (Tsunami Evaluation Coalition)²⁶ como la del IA-RTE(H) (Inter Agency Real-Time Evaluation Haiti)²⁷, que se han convertido en herramientas fundamentales y de uso frecuente para la comunidad internacional humanitaria.

En general, ambos informes concluyeron, que a priori, la respuesta internacional ayudó a los afectados y redujo su sufrimiento. Más aún, se pudieron identificar múltiples ejemplos de buenas prácticas en la respuesta de emergencia e incluso se llegaron a registrar algunas innovaciones que contribuyeron notablemente al mejor desarrollo de la ayuda humanitaria (Por ejemplo, en el caso del terremoto de Haití, ante la llegada masiva de actores internacionales, algunas agencias que lideraban clústers, como WHO, IFRC y más tarde FAO, reaccionaron de forma creativa y adaptaron la coordinación del clúster de forma acorde, a través de la implementación de un “*Baby Cluster*” o Grupo estratégico consultivo, mediante la separación de las dos funciones principales del clúster, intercambio de información y desarrollo estratégico/orientación técnica.)

Tras el análisis de ambos informes y como conclusión preliminar en base a la lectura de los mismos, se puede afirmar que desde la primer respuesta (correspondiente al tsunami) a la última (correspondiente al terremoto de Haití) **se han vuelto a cometer los mismos errores** y no se ha recogido ninguna de las recomendaciones establecidas tras la evaluación del TEC, que bien podrían haber servido para su implementación en Haití.

²⁶ Tanto el informe de evaluación del tsunami, así como también otros recursos referentes al mismo, se pueden encontrar en el siguiente enlace: <http://www.alnap.org/initiatives/tec.aspx>

²⁷ *Ibidem*.

En el siguiente cuadro comparativo se recogen los errores más significativos cometidos por la comunidad humanitaria internacional en las respuestas a los desastres analizados. Los compartidos por ambas, se resaltan en negrita.

TEC (Tsunami Evaluation Coalition)	IA-RTE(H) (Inter-agency real time evaluation Haití)
Desdén de Capacidades Locales.	Desprecio de Capacidades Locales.
Escasa participación local.	Escasa participación local.
Obsesión por la visibilidad.	Obsesión por la visibilidad.
Descoordinación de los actores desplegados en terreno.	Descoordinación de los actores desplegados en terreno.
Falta de liderazgo definido.	Falta de liderazgo definido.
Escasa preparación del personal desplegado en terreno.	Escasa preparación del personal desplegado en terreno.
Evaluación incompleta e insuficiente de las necesidades, el contexto y los recursos.	Evaluación incompleta e insuficiente de las necesidades, el contexto y los recursos.
Falta de comunicación inter-agencia.	Evaluación incompleta e insuficiente de las necesidades, el contexto y los recursos.
Escasa proyección a medio-largo plazo de las acciones implementadas.	Escaso conocimiento del contexto e idioma local. Dificultades del sector humanitario para adaptarse a la respuesta en un entorno urbano.
Falta de conocimiento del contexto a nivel individual e institucional.	Escaso impacto de la intervención de emergencia en la recuperación, reconstrucción y reducción de desastres.
Intervención de algunas agencias en sectores sin contar con la experiencia o competencia previa necesaria.	Dificultades para el establecimiento de un sistema apropiado para recolectar y analizar datos con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones.

VI. EL DESDÉN DE LAS CAPACIDADES LOCALES

*Anda con el pueblo. Vive con él. Aprende de él. Ámalo.
Comienza con lo que él conoce. Construye con lo que él tiene. Si eres el mejor líder,
cuando el trabajo haya acabado, cuando la tarea haya sido realizada,
el pueblo dirá al unísono: “Nosotros lo hicimos”.*

Lao Tse, Circa 700 AC

En contra de lo que se podría creer, tanto en las catástrofes naturales repentinas como en las emergencias complejas, suele ser la comunidad local la primera que proporciona alimentos y refugio para los afectados y desplazados antes de que las agencias humanitarias se instalen en el terreno y puedan trabajar a pleno rendimiento. A pesar del papel relevante y determinante que adquiere este colectivo en un primer momento, la comunidad humanitaria se empeña en subestimar sus capacidades, dejándolo reiteradamente al margen de las labores de rescate y reconstrucción.

Uno de los cambios más importantes en los paradigmas del sector humanitario es la consideración de la población afectada como consumidores activos en vez de víctimas pasivas. A pesar de que muchas agencias apoyan con dedicación y esfuerzo este principio, aún queda camino por recorrer para alcanzar el ideal. En este sentido, existe mucho más trabajo en el campo conceptual que el que existe en la práctica²⁸.

Las lecciones aprendidas de las respuestas a los desastres pasados nos demuestran que la participación de la comunidad local en la toma de decisiones, implementación de las acciones y evaluación de los esfuerzos humanitarios, genera siempre resultados positivos, particularmente en el fortalecimiento de las capacidades locales. Sin embargo, es más que conocida la inclinación de la

²⁸ ALNAP, *Innovations in international humanitarian action*, Año 2009. (www.alnap.org/pool/files/8rhach3.pdf)

comunidad humanitaria internacional a no tener en cuenta el valor de esos esfuerzos y capacidades locales.

En este sentido, se han identificado varios elementos que dificultan el aprecio de las capacidades y recursos locales por parte de la comunidad humanitaria internacional.

A. La importancia de tener en cuenta las capacidades locales a la hora de prestar asistencia en un desastre grave.

Deberían ser las mismas personas que sufrieron el desastre quienes decidan las prioridades y políticas a aplicar a través del cauce ya establecido de las instituciones locales (organizaciones y diversas clases de órganos gubernamentales). Es necesario aprovechar la infraestructura de las instituciones locales y las personas de relevancia para la comunidad (líderes locales) con el fin de establecer un flujo fluido de comunicación entre la comunidad internacional humanitaria y la población afectada. La confianza y contención que representan estas estructuras y personas de relevancia para la población afectada, es crucial para el mantenimiento del statu quo tras el duro golpe que representa un desastre de esta magnitud. Relegar de la utilización de dichas instituciones y personas, tal y como sucedió en ambas intervenciones sometidas a estudio, provoca el recelo de dirigentes y líderes locales, además de un claro resentimiento por parte de la población afectada, que tiene la sensación de no ser tomada en cuenta a la hora de generar decisiones que terminarán siendo determinantes y afectarán de forma significativa su modo de vida.

En la gran generalidad de situaciones, los actores y agencias humanitarias se lanzan a la atención de un catástrofe de manera independiente, sin tener en cuenta la opinión de los actores locales, como si ya se conociera de antemano las circunstancias particulares del desastre y del país en que se va a asistir, para terminar ofreciendo una respuesta “estándar”, en vez de una que se ajuste realmente a las necesidades concretas que se derivan de dicha catástrofe.

La inclinación por parte del sistema humanitario internacional a estandarizar las respuestas ante catástrofes, es innegable. Se trata de una tendencia de difícil erradicación, que continúa surgiendo cada vez que la comunidad humanitaria interviene en la asistencia ante una catástrofe natural. Por ello es necesario comprender que cada desastre se desarrolla en un contexto diferente, tanto cultural como geográfico, y por tanto entraña una serie de particularidades y dificultades propias, para las que resulta imprescindible que el sector humanitario internacional cuente con una alta capacidad de adaptación.

La Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC), en el año 2004 realizó un llamamiento desesperado hacia una reorientación fundamental del sistema internacional humanitario en relación a las capacidades locales y nacionales. A día de hoy, aún no se ha materializado en la práctica. Ello se debe en parte al desafío que representa para las agencias de ayuda reposicionar su trabajo de cara a los donantes más importantes, ya que la intervención directa y la visibilidad es mucho más beneficiosa para el perfil de la agencia que el trabajo a través de contrapartes locales.

Tanto en la intervención tras el tsunami del Índico, como en la que se desplegó tras el terremoto de Haití, la percepción local de la ayuda fue en general mala, y sólo tuvo un pico de buena aceptación durante las primeras fases de asistencia. En este sentido, Omar Ribeiro Thomaz, antropólogo especializado en post-conflictos con larga trayectoria de trabajo en Haití, otorgó en una entrevista²⁹ su visión particular respecto a la ayuda extranjera: *“la ayuda no hizo más que consolidar la precariedad y la pobreza...Esto sucede porque la ayuda no se asocia con las capacidades locales, no dialoga con la sociedad haitiana y con sus capacidades sino que las desprecia”*. Luego, y refiriéndose a la MINUSTAH, el antropólogo declaró que:

En Haití la gente les llama Turistah...La minustah no ha hecho nada porque no puede hacer nada. Porque si uno no entra en contacto real con la población local no va a construir nada. Lo que se construye en Haití actualmente son las mismas instituciones de ayuda, la ONU está

²⁹ *Haití desde Haití: más colonialismo que cooperación*, Entrevista realizada por Raúl Zibechi y publicada en Americas Program, 11/05/2010. (<http://www.cipamericas.org/es/archives/2268>)

preocupada por reconstruir la presencia de la ONU, y así cada actor. No hay asociación real con la sociedad civil o el Estado. Son relaciones de exterioridad.

Durante la intervención humanitaria al tsunami del océano Índico, se realizó una serie de encuestas con la intención de evaluar cuál era la percepción de la ayuda por parte de la población local, que terminaron demostrando que la tendencia fue la misma en ambas respuestas: percibir de manera favorable a la respuesta desplegada sólo durante la fase de socorro.

B. Integración y participación, factores claves a tener en cuenta

“No es importante que usted venga y nos interroge sobre lo que necesitamos. No es importante que usted no pueda resolver nuestros problemas. Solamente estamos contentos que usted haya venido a conversar con nosotros”

(Miembro de una Shura, Nahrin, Afganistán)

Involucrar a las poblaciones afectadas en las acciones que se llevan a cabo, ha sido considerado desde siempre uno de los grandes desafíos de acción humanitaria. A pesar de la inclusión de la noción de participación en códigos de conducta en intervenciones de emergencia, la participación de la población afectada siempre ha sido muy escasa. Y tanto el tsunami como el terremoto, tampoco han sido la excepción.

La comunidad local afectada, tras el desastre, presta la atención primaria, por lo que significaría un despropósito no contar con las personas que integran dicha comunidad a la hora de iniciar las labores de asistencia o reconstrucción. Las personas integrantes de la comunidad local afectada, son las mejores conocedoras de sus necesidades y carencias, por ende, serán las que también mejor las sepan resolver. Integrar y hacer participar a la población afectada en las labores de rescate y reconstrucción resulta esencial para la obtención de una respuesta más efectiva.

La información, debe ser concebida como un derecho fundamental de la población afectada. Es el primer paso para lograr la integración e implicación de la

población en la acción que se esté llevando a cabo. Pero la información sin más, no basta para ser considerada como participación.

Para conformar una participación efectiva, es necesario que la población influya de manera certera sobre las decisiones que se toman, que se sienta parte implicada en la acción implementada. Para ello, existen diversas formas de fomentar la participación de la población, que van desde la más básica, que es la consulta acerca de las opiniones sobre un asunto particular, hasta otras más complejas y que requieren de una estructura mayor como la participación a través de incentivos materiales, o a través de la provisión de material, efectivo o trabajo. Otras alternativas, que implican una mayor y más nutrida participación de la población, sería la denominada interactiva -participa en el análisis de las necesidades, en la concepción del programa y en la toma de decisiones- y por último la canalización hacia la creación de “iniciativas locales” en las que es la organización la invitada a participar en las acciones de la población y no al revés.

La participación debe ser considerada como un deber moral, una prueba de respeto del sector humanitario a los miembros de la población afectada y sobre todo, *un reconocimiento de su derecho a implicarse en las decisiones que afectan su vida*³⁰. La participación de las comunidades locales en el proceso de recuperación debe ser entendida como una cuestión tan o incluso más instrumental que la instalación de sistemas de alerta temprana de alta tecnología.

La comunidad humanitaria internacional en su conjunto coincide en que una mayor integración y participación de la comunidad a la que se asiste es la clave para garantizar una respuesta exitosa. Sin embargo, mecanismos clave para su puesta en práctica como las consultas a la población afectada son constantemente relegados y considerados como no prioritarios a la hora de asistir. Con suerte, se llegan a practicar cuando ya se ha dado comienzo a la acción concreta a desarrollar, o cuando ésta ya ha finalizado, tornando dicho mecanismo completamente inútil.

La intervención humanitaria tras el tsunami, la primera sucedida de las dos analizadas en el presente informe, no deja lugar a dudas sobre la necesidad de

³⁰ Groupe URD, *La participación de la población afectada por las crisis en los programas de acción humanitaria*, página 24, Overseas Development Institute, Londres, 2003.

integrar a la población afectada de forma activa en el socorro y la reconstrucción. En este sentido, el presidente William Jefferson Clinton, enviado especial de la ONU a los países afectados por el tsunami, dijo: *“La única forma de compensar por ese tipo de pérdida es empoderando y dignificando a las personas que sufrieron...se trata de ‘reconstruir mejor’, pero también dejar que ellos mismos lo definan.”*

Un informe que identifica varias lecciones aprendidas durante la asistencia al tsunami, asegura que

No es siempre fácil asegurar la participación efectiva de la comunidad afectada, especialmente porque algunas agencias y organizaciones abordan el principio con entusiasmo limitado. Muchas de ellas, insertan las consultas a beneficiarios como una mera reflexión, en vez de concebirlo como un componente inherente para el éxito del proyecto. De hecho, varias organizaciones han reconocido que muchos errores se podrían haber evitado si hubieran adoptado un enfoque más participativo en sus proyectos. Muchas agencias tuvieron que reajustar sus proyectos en terreno para adaptarse de forma apropiada a las realidades y necesidades del terreno³¹.

En diversas oportunidades tras el terremoto, se calificó a la actuación del gobierno Haitiano de ser “demasiado lenta”. El sistema internacional allí desplegado se escudó en esta justificación para apartarlo constantemente de las decisiones importantes. Sin embargo, un informe de Oxfam, detectó más de un esfuerzos acertados en ciertas áreas, como por ejemplo el apoyo a la población para que retornase junto a sus familias en las áreas rurales y así liberar refugio para el resto de afectados, la autorización de entrada de bienes y personas al país eximiendo por completo el pago de impuestos, o medidas que facilitaron el despliegue de la ayuda humanitaria en terreno³². Es preciso desterrar, por tanto, la teoría errónea de que el gobierno local nada tiene que ofrecer para colaborar en la respuesta a un desastre.

Los profesionales humanitarios deben erigirse como meros orientadores que guían a la población afectada en la búsqueda de sus propias necesidades. El

³¹ UNDP, *The Tsunami Legacy: Innovation, Breakthroughs and Change*. Año 2009. (www.undp.org/asia/thetsunamilegacy.pdf)

³² Oxfam, 2010.

mismo término que define la actividad de asistencia humanitaria, nos indica cual es la función a llevar a cabo. La “asistencia” o “ayuda” humanitaria supone un socorro hacia el otro -persona necesitada-, con la idea de que tras la proporción de dicho socorro, la persona pueda valerse por sí sola sin que necesariamente implique una usurpación de su papel activo. Muchas veces, esta actitud, podría llegar a generar un sentimiento de inutilidad en la población afectada, contribuyendo a la tan temida dependencia de la ayuda.

La participación *materializa el reconocimiento del derecho de todo individuo a la autodeterminación*³³. Y esta, debe ser reflejada en el lenguaje, las formas de pensar y sus políticas de acción, logrando un impacto real y efectivo sobre el terreno. Un enfoque participativo, correctamente implementado, puede lograr un análisis más profundo, una planificación de actividades más adecuada y una mayor implicación y responsabilización de las personas involucradas.

El no informar a la población sobre las acciones que se van a implementar en su comunidad, exime a los actores humanitarios de la responsabilidad de rendir cuentas en caso de que la acción resulte fallida. Además, el hecho de que se logre la implicación de la población afectada en los programas que le atañen, contribuye a crear lazos entre el socorro de emergencia, la rehabilitación y el futuro desarrollo. El respeto a la población es fundamental para poder poner en práctica la participación.

Puede que surjan argumentos contrarios a la inclusión participativa de la población afectada o actores locales en la formulación e implementación de la ayuda. Generalmente se basan en la pérdida de eficiencia, la ralentización de la ayuda o la puesta en peligro del personal encargado de ello. Realizar consultas a la población para cada acción que se va a desarrollar, puede ser considerado como un engorro innecesario y fácilmente descartable para el sector humanitario internacional. Sin embargo, durante el Terremoto de Haití, hubo ejemplos que resultaron realmente provechosos en términos de eficacia y calidad y demostraron que inclusión y eficiencia son conceptos claramente compatibles. Es el caso de una distribución de ayuda que se realizó conjuntamente con el comité local de Briston-

³³ Groupe URD, *La participación de la población afectada por las crisis en los programas de acción humanitaria*, Overseas Development Institute, Londres, 2003.

Bobin. La distribución fue tan bien organizada, que se logró reducir el tiempo de espera de los beneficiarios a menos de una hora, y además fue posible comprobar que casi todos los paquetes fueron distribuidos a las personas que tenían derecho a ello³⁴.

También existieron claros ejemplos de participación e integración durante la intervención al tsunami, que repercutieron en grandes beneficios para la comunidad afectada. Se optó por el concepto de “reconstruir mejor” (build back better) en detrimento del de “reconstruir rápido”, que a pesar de haber tomado mucho más tiempo en desarrollar, sus resultados fueron mucho mejores. La esencia del concepto es que las personas afectadas estén plenamente integradas en el proceso de reconstrucción, implicándolas y haciéndolas parte del mismo. La comunidad entera se abocó a la planificación y construcción de sus casas, y por tanto, de sus vidas. Como resultado de ello, surgió un fuerte movimiento de base³⁵. Somsook Boonyabancha, de la coalición asiática por el Derecho a la vivienda, expresó al respecto que “Una vez que se les da (a las personas afectadas) la oportunidad para unirse y buscar soluciones...se genera una enorme pasión”.

C. Apropiación y Rendición de cuentas como rasgos fundamentales de la ayuda

“lo que predominaba era la dignidad. Si uno caminaba por las calles veía organización y solidaridad. Las mujeres se encargaban de la comida, los jóvenes de rescatar a los heridos y los muertos, asociaciones de médicos en las calles, monjas trabajando. Nunca había visto tanta gente ayudando a tanta gente. Los niños huérfanos eran cuidados por sus vecinos y amigos, porque en Haití es una obligación moral hacerlo.”

Omar Ribeiro Thomaz, antropólogo brasileño en referencia a las capacidades locales tras el terremoto de Haití.

³⁴ IA-RTE(H) 2010.

³⁵ PNUD, 5 años después víctimas del tsunami enseñan cómo reconstruir mejor, 21 de Diciembre de 2009. (<http://content.undp.org/go/newsroom/2009/december/five-years-later-the-tsunami-affected-teach-the-world-how-to-build-back-better.es;jsessionid=a8NbETr9plfg?g11n.enc=ISO-8859-1&lang=es>)

Es usual que los actores humanitarios que intervienen tras el suceso de un desastre natural asuman que una vez ocurrido éste no existirá capacidad local de respuesta alguna. Sin embargo, es siempre la propia población afectada quien, tras el acaecimiento de la catástrofe, lleva a cabo todas las acciones más inmediatas para salvar vidas y adopta las primeras medidas de apoyo de emergencia. Dichas comunidades suelen tener lazos constituidos de solidaridad que existían previamente o que se ven fortalecidos tras la catástrofe y que posibilitan una asistencia primaria que nada tiene que envidiar a la que vendrá después, tras la llegada de las agencias de ayuda.

De ahí que, a menudo, las capacidades locales sean las que determinen el número de supervivientes en el período inmediatamente posterior a un desastre natural sobrevenido de manera repentina. El aprovechamiento de dichas capacidades, por tanto, es de importancia vital para la concreción de resultados más eficaces y durables en el tiempo, y, a los ojos de la población afectada, más positivos y apropiables.

Lo mismo sucede con sus medios y recursos. Muchas veces, los países que sufren las catástrofes naturales, cuentan con medios muy válidos para afrontarlas de forma apropiada. Lo más probable es que no sean suficientes, pero al menos lo poco que exista, puede llegar a ser realmente útil como complemento a la ayuda internacional. Además, los medios o recursos nacionales existentes, puede que se conviertan en una fuente de información muy valiosa, o que cuenten con conocimientos técnicos y procedimientos de actuación más coherentes y adaptados al terreno. De allí la extrema necesidad de aprovechar estos recursos y capacidades, que muchas veces son relegados y no tenidos en cuenta por el sistema internacional humanitario.

Un claro ejemplo del aprovechamiento de la fortaleza de las capacidades locales se experimentó en Haití. La provisión de agua potable, que como bien se comentó previamente se desarrolló de manera adecuada y con gran eficiencia, logrando altos niveles de cobertura de la población, se realizó con la colaboración esencial de la Direction Nationale de l'eau Potable (DINEPA), que incluso llegó a

organizar reuniones de coordinación del clúster y a proveer información técnica a los actores humanitarios³⁶.

También durante el tsunami se pudieron encontrar ejemplos similares. En las zonas más afectadas, fueron los vecinos supervivientes los que emprendieron las primeras labores de rescate y recuperación utilizando cualquier medio que tuvieran a su alcance, logrando salvar numerosas vidas. Tal es así que en Indonesia, una encuesta realizada por el Fritz Institute reveló que el 91% de los entrevistados habían sido rescatados por personas locales anónimas³⁷.

Pero lamentablemente, y a pesar de los numerosos beneficios que registran las acciones de la AH que tienen en consideración el uso de las capacidades y recursos locales, la comunidad humanitaria internacional se resiste de forma férrea a aprender esta lección. La gran mayoría de las veces, ante la urgencia por prestar asistencia en un desastre, se suelen olvidar los principios fundamentales que rigen la asistencia humanitaria lo que terminan por convertir una ayuda que debería de ser eficaz y cualitativa, en ayuda “a secas”.

Este tipo de prácticas apoyan y promueven preceptos básicos como la apropiación y la rendición de cuentas. Numerosos informes y evaluaciones llevadas a cabo en Haití previamente al terremoto del año 2010, apoyan con firmeza el aprovechamiento de las capacidades y recursos locales. Los documentos, exponían de forma clara y concisa los resultados positivos en materia de apropiación y coordinación que ofrecía la estrecha colaboración con las autoridades y actores locales. A pesar de ello, tras el terremoto, ninguno de estos documentos fue realmente tenido en cuenta.

La relevancia de la Rendición de cuentas en la intervención humanitaria a desastres

El derecho de reclamar y recibir una respuesta es considerada una parte especialmente importante de la rendición de cuentas en el contexto humanitario. Más aún, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes dentro de la labor de socorro. La rendición de cuentas, sirve justamente para nivelar el

³⁶ Informe de Evaluación del IASC (Inter-agency real time evaluation in Haiti). Página 32.

³⁷ Informe de Evaluación del TEC (Tsunami Evaluation Coalition). Resumen ampliado, Página 9.

desequilibrio existente entre las comunidades afectadas por desastres y las agencias de ayuda.

Las agencias de asistencia deben comprometerse a rendir cuentas a los afectados, aunque ello no sólo supone la simple redacción de informes, sino también la explicación de la causa de sus acciones y la recepción de críticas por parte de los beneficiarios. Asimismo, la rendición de cuentas debería realizarse a todos los estratos de interesados por igual, haciendo especial énfasis en la rendición de cuentas descendente (respecto de la población afectada) o lateral (respecto del resto de agencias o estándares comunes acordados).

Sin embargo, la realidad demuestra que la rendición de cuentas lateral o descendente, que es la realmente relevante a efectos de la obtención de una mayor eficacia, es relegada frecuentemente por la rendición de cuentas ascendente. Existe una obcecación desproporcionada por la rendición de cuentas ascendente³⁸ (la que se realiza respecto a los donantes, medios de comunicación y ciudadanos de los países donantes) pudiendo devenir en una competencia desmesurada entre los diferentes actores humanitarios desplegados en terreno. La competencia es a veces de tal nivel, que puede alcanzar a nublar la consecución del objetivo común y final: brindar una atención efectiva y de calidad a las víctimas de la catástrofe.

La Rendición de Cuentas por tanto, debe formar parte esencial de los estándares internacionales de acción humanitaria³⁹. Para las agencias de ayuda, la única posibilidad de saltarse los estándares establecidos, debería de ser cuando los mismos no se ajustan a la satisfacción de la población afectada. En ese caso, deberían ser reformulados y reorientados a la satisfacción de los beneficiarios.

La transparencia, al igual que la rendición de cuentas, también debería ser sinónimo común en todas y cada una de las actuaciones que lleven a cabo los actores internacionales. Los afectados deben tener la capacidad de analizar la información y disponer de un mecanismo tanto para formular preguntas como

³⁸ Así lo determina el informe del TEC en su resumen ampliado, página 11, sobre la rendición de cuentas de los fondos destinados a la atención de la catástrofe de Haití.

³⁹ La Rendición de Cuentas se recoge en varios estándares como el Proyecto Esfera y el código de conducta de la FICR y las ONG.

para controlar e influir en las políticas y acciones⁴⁰. En relación con ello, los estudios de la TEC revelaron que las comunidades tenían la impresión de que las organizaciones no les rendían cuentas, ni siquiera sobre asuntos tan básicos como sus planes de actuación⁴¹.

D. La comunicación con la población como mecanismo efectivo de participación.

La información, debe ser concebida como un derecho fundamental de la población afectada. A pesar de que las organizaciones humanitarias parecen estar convencidas desde hace tiempo de los beneficios en términos de calidad y responsabilidad social hacia los beneficiarios (accountability) que proporcionan la consulta y la participación de la población en los programas humanitarios, este tipo de mecanismos no se termina de implementar de forma eficaz, dejándose siempre para el final de la intervención, y restándole la importancia que realmente merece.

Las agencias internacionales deberían compartir la información acerca de sus sistemas y prácticas con la población afectada, para que ésta también pueda ser parte activa del planeamiento y programación. El apoyo e inclusión de las instituciones locales en esta tarea es imprescindible y se debería de considerar como una práctica obligatoria por parte de las agencias internacionales de ayuda. Dar voz a las instituciones locales reconocidas por la comunidad afectada se convierte en un ejercicio esencial para facilitar el entendimiento y mostrar respeto a las víctimas. A modo de ejemplo, durante el terremoto de Haití, se lanzó desde el aire de raciones de comida a personas hambrientas que luchaban por obtenerlas. La exposición deliberada en los medios de comunicación de dichas imágenes se considera una práctica dentro irrespetuosa hacia la población afectada⁴².

Las encuestas o consultas a beneficiarios, que pueden ser utilizadas tanto en la valoración de necesidades como en la valoración de impacto en fase de

⁴⁰ TEC 2007:23.

⁴¹ Informe del TEC, resumen ampliado, página 12.

⁴² Informe de Evaluación del IA-RTE (Inter-agency real time evaluation in Haiti). Página 41.

emergencia, son una herramienta importante cuyo uso se comenzó a implementar durante la asistencia al tsunami. Un informe sobre las lecciones aprendidas en dicha intervención, determinó su uso como necesario para “profundizar en el conocimiento de las dimensiones cualitativas de la recuperación” y confirmó que “el aumento de la rendición de cuentas a las comunidades afectadas...(en general) fue una de las más importantes innovaciones de la respuesta al tsunami”⁴³.

Durante el tsunami, se pudieron registrar en algunas comunidades hasta 10 visitas de valoración de diferentes organizaciones, pero en ninguna de ellas se le consultó a la población acerca de sus necesidades y prioridades. Así, *la respuesta internacional no estuvo a la altura de las aspiraciones reales de las personas afectadas por el tsunami, que se sintieron “sobrevaloradas” pero no consultadas*⁴⁴.

Pero es preciso señalar cómo debe ser entendido el significado de “consulta” por la comunidad humanitaria internacional. Consultar no significa que una agencia se limite a lanzar una consulta a una población afectada sobre sus propios planes, sino que sean los propios ciudadanos afectados quienes fijen las prioridades y elaboren los planes para los programas de recuperación⁴⁵. Sólo así la población afectada se “apropiará” de la ayuda.

E. Distanciamiento de la población local

La habitual presunción de peligrosidad sobre el terreno en donde se va a desplegar la acción humanitaria suele distanciar enormemente a los trabajadores humanitarios de la población afectada. Las agencias de ayuda tienden a asumir de forma precipitada que el terreno será peligroso, lo que lleva al despilfarro de recursos -tanto humanos como materiales- en cuestiones a veces innecesarias como escoltas o vehículos de gran cilindrada. De esta manera, se genera un gran abismo entre los profesionales humanitarios y los afectados, no permitiendo que las relaciones entre los mismos se establezcan de forma horizontal, y quedando siempre por encima los primeros.

⁴³ UNDP, *The Tsunami Legacy: Innovation, Breakthroughs and Change*. Año 2009. (www.undp.org/asia/thetsunamilegacy.pdf)

⁴⁴ De Ville de Goyet et al., 2006:11 citado en TEC.

⁴⁵ TEC 2007:22.

La población local percibe esas enormes diferencias materiales o de clase de forma negativa, tornándose contraproducente para la imagen que las organizaciones de ayuda pretenden dar de si mismas. En una entrevista⁴⁶, un antropólogo brasileño que cuenta con una estrecha relación con el país y la población local, mencionaba que *“se vive como colonialismo (la cooperación), porque los extranjeros en general no hablan creole (el francés lo hablan las elites y apenas algunos haitianos) y por eso no logran comunicarse con el pueblo. En una ciudad como Puerto Príncipe el francés es una lengua de estatus y sólo una parte de la gente tiene una comprensión limitada del francés. Para muchos extranjeros el creole es un francés mal hablado. Todo el aparato de la cooperación funciona como un grupo externo que reproduce patrones coloniales. La población los visualiza como chupacabras, como vampiros que vienen a chuparles su energía”*.

La cuestión del creole en Haití, merece una mención aparte. Ningún expatriado de organizaciones internacionales hablaba creole, lo que hacía prácticamente imposible la comunicación con los afectados sin la intermediación de un intérprete.

En el caso de Haití, el distanciamiento viene ocurriendo desde hace ya tiempo. Ya por el año 2004, diversos analistas se sorprendían de la desconexión sideral existente entre las tropas de paz desplegadas por la misión MINUSTAH de las Naciones Unidas y los Haitianos. Esto se debía en parte a la falta de capacidad de los trabajadores humanitarios para comprender las complejidades de la historia Haitiana, la sociedad y su intrincada dinámica cultural⁴⁷.

Un cambio profundo y necesario en la manera de asistir humanitariamente

El reto reside en lograr implementar una ayuda más inclusiva y adecuada al entorno en que se desarrolla, que permita ganar la confianza de los donantes (los fondos recibidos está siendo invertidos en acciones concretas, necesarias y efectivas) y de la población afectada (los fondos se utilizan en prioridades realmente necesarias y decididas a través de consultas a la propia población)

⁴⁶ *Haití desde Haití: más colonialismo que cooperación*, Entrevista realizada por Raúl Zibechi y publicada en Americas Program, 11/05/2010. (<http://www.cipamericas.org/es/archives/2268>)

⁴⁷ Khouri-Padova 2004, 8; Hagman 2002.

mediante una asistencia inclusiva, participativa y además, de calidad. El camino no es arduo si se encauzan todas las acciones en base a cuatro pilares de gran importancia, como son la **comunicación**, el **apoyo**, la **reutilización** y la **delegación**.

Asimismo, es necesario recalcar la importancia del establecimiento de alianzas estratégicas con las autoridades locales y grupos de la sociedad civil. Esas asociaciones son esenciales para promover la apropiación y coordinación local antes, durante y después de un desastre, allanando el camino para una futura recuperación sostenible.

Existe también una ardorosa necesidad de que se otorgue la máxima importancia a las prioridades de las personas en cualquier futura respuesta a un desastre que se realice de aquí en más. Se debe apoyar y facilitar de forma incuestionable los esfuerzos locales de ayuda y establecer una estrecha relación de colaboración con la población afectada a través de las estructuras nacionales. Es imperiosamente necesario contribuir en todo momento al fortalecimiento de las capacidades nacionales. En palabras del antropólogo Omar Ribeiro Thomaz:

Las organizaciones internacionales deben tener una relación igualitaria con sus contrapartes. Hay que tomar muy en serio las capacidades locales; hoy la cooperación compite con las organizaciones locales en vez de apoyarse en ellas y colaborar. Las ONGs compiten con las haitianas, y muchas veces tienen la impresión de que allí no hay organizaciones, o si hay no las toman en cuenta, y no destinan esfuerzos a trabajar juntas. Los primeros días pos terremoto las agencias decían que no podían distribuir comida, pero eso lo dicen porque no dialogaban con la gente del lugar. Cooperante y cooperado deben tener mayor intimidad.

La comunidad humanitaria internacional debería empoderar a la población afectada para que efectúe reclamaciones, para que exija responsabilidad y rendición de cuentas sobre las acciones llevadas a cabo, pero sobre todo, para que puedan tomar sus propias decisiones.

VII. FALTA DE LIDERAZGO DEFINIDO

Uno de los principales problemas que afectó tanto a la intervención humanitaria tras el tsunami como a la que se desplegó tras el terremoto de Haití, fue la falta de un liderazgo claro que consiga aunar y coordinar los esfuerzos de la totalidad de actores desplegados. Como resultado de ello, las agencias operacionales no tuvieron un marco establecido para el desarrollo de sus actividades y se perdió la chance de aprovechar recursos importantes, volviendo a caer en la duplicidad y el despilfarro.

El humanitario es un sistema complejo, compuesto por una multiplicidad de agencias, ong's y actores diversos que casi no guardan relación alguna entre sí y que se juntan sólo ante el evento de una catástrofe humanitaria que sucede de manera repentina, donde se ven forzados a interactuar en un entorno extraño. Coordinar a todos ellos, con sus marcadas particularidades y diferencias, es una tarea sumamente difícil, prácticamente imposible. La imposibilidad de la coordinación efectiva repercute, por tanto, en el funcionamiento del sistema humanitario en su conjunto, debilitándolo de manera significativa.

Sin embargo, lo que los estados necesitan, es justamente lo contrario, o sea, un sistema internacional humanitario **fuerte y coordinado**. El actual sistema no consigue ni siquiera aproximarse al ideal de coordinación y fortaleza, fallando constantemente en brindar una asistencia efectiva.

La ONU es la única autoridad legítima para liderar dicho sistema, pero resulta muy débil y lenta como para cumplir con dicha tarea⁴⁸. Por ello, se hace necesario un cambio a nivel estratégico y operacional, para lograr que las intervenciones futuras sean más oportunas y surjan mejor efecto.

Las Naciones Unidas deberían invertir en un cuadro de liderazgo efectivo y asegurar el despliegue de sus mejores profesionales de forma rápida ante los grandes desastres y emergencias complejas. Lo mismo sucede con los "clusters", o núcleos de coordinación e intercambio de información entre actores humanitarios de una misma especialización. Estos deberían de ser más estratégicos,

⁴⁸ Ashdown, Lord (Paddy). Humanitarian Emergency response review, DFID, Marzo 2011. (www.dfid.gov.uk/emergency-response-review)

conformando auténticos órganos de decisión, con la totalidad de grupos nacionales y locales plenamente integrados.

Los esfuerzos de la comunidad internacional humanitaria en cuanto al liderazgo, gestión y coordinación de la ayuda no han mejorado a pesar de que los desafíos a los que esta se enfrenta son cada vez mayores y más complejos. A menos de que no se mejore de manera radical la calidad del liderazgo del sector humanitario, no será posible gestionar de manera efectiva las futuras crisis de gran magnitud.

A. Descoordinación de los actores desplegados en terreno

La descoordinación entre los múltiples actores humanitarios desplegados en terreno ha venido desde hace tiempo caracterizando de forma negativa y recurrente a la acción humanitaria internacional. Como no podía ser de otra manera, también ha sido un fallo compartido por ambas respuestas analizadas.

El sistema humanitario internacional se caracteriza por ser extremadamente individualista, tanto en sus aspiraciones como en sus acciones. Existe un particular interés en que los logros no sean considerados como éxitos conjuntos, sino de cada agencia en particular, y además orientados a sus donantes, en vez de a sus beneficiarios. Gran parte de las agencias y organizaciones desplegadas, intentan iniciar sus propios proyectos por su cuenta, sin consultar previamente a los actores ya establecidos en terreno, y por supuesto sin ni siquiera preguntar a las personas beneficiarias acerca de sus necesidades prioritarias. La evaluación de necesidades llevada a cabo por la Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC), mostró que la propia naturaleza del sistema humanitaria internacional, de forma voluntaria, conduce inevitablemente a la descoordinación desigual, a la falta de liderazgo y de sistemas de rendición de cuentas, así como a largas lagunas en la respuesta.

El izamiento de la bandera por parte de las organizaciones humanitarias y la insistencia de los donantes por que se vean resaltadas sus contribuciones individuales, han sido identificados como dos de los grandes impedimentos del

éxito de los esfuerzos de coordinación del sistema en general y de los clusters en particular. Así lo expuso el Coordinador del Socorro de Emergencias para Haití, John Holmes, en un correo electrónico filtrado a la prensa: *“Esta falta de capacidad ha provocado que varios clusters no hayan establecido aún una visión general y concisa acerca de las necesidades, ni hayan elaborado planes de respuesta coherentes, estrategias o análisis de los fallos. Esta cuestión está empezando a demostrar nuestra incapacidad y haciendo a otros dudar de nuestra capacidad de proveer asistencia”*⁴⁹.

En el caso de Haití, la larga trayectoria en recepción de AOD no hizo que los resultados allí obtenidos disten demasiado de los registrados durante la intervención al tsunami del océano Índico. Teniendo en cuenta la histórica relación del sistema internacional de ayuda con Haití, era de esperar que los resultados fueran aún mejores que los obtenidos durante la respuesta al tsunami, en la que no se contaba ni con las estructuras ni con la múltiple presencia de organismos de ayuda que sí existían en Haití al momento de ocurrir el terremoto. Esto se debe a que en Haití nunca existió una estrategia coherente de la ayuda recibida.

La ausencia de una estrategia coherente de gestión de la ayuda en Haití, provocó impactos negativos en la construcción de la paz, como así también en los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo económico. Previamente al terremoto, el país recibía grandes cantidades de fondos en ayuda, pero sin una estrategia clara para administrarlos ni una política integral de gestión de los mismos. Los fondos fluctuaban en función de las circunstancias políticas, las variaciones de las estrategias de los donantes, y el gobierno tenía poca influencia sobre el uso de los mismos. Casi siempre, la prioridad era la visibilidad del proyecto en vez de la búsqueda de buenos resultados.

Es complejo identificar el germen de la descoordinación, aunque muchos apuntan a la ONU como el gran culpable.

El desempeño de las Naciones Unidas en las intervenciones humanitarias analizadas ha sido, en general, deficiente. El sistema internacional de las NNUU adolece de una visión común para enfrentarse a los desafíos humanitarios, y actúa

⁴⁹ Beiser 2010, Lynch 2010, citados en ALNAP 2010.

en muchas ocasiones por su cuenta, compartiendo información vital sólo entre las diversas agencias que conforman el organismo multinacional, contribuyendo de tal forma a la descoordinación del resto de actores y organizaciones.

La utilización de “clusters” para aglutinar la totalidad de actores humanitarios y así establecer una estrategia común, es un instrumento bien pensado y que podría ser eficaz. Pero el problema radica en que el liderazgo y coordinación de los clusters es siempre ejercido de forma casi autoritaria por las diversas agencias que conforman las Naciones Unidas (por ejemplo, WFP lidera el clúster logístico, y WHO el de salud), que muchas veces carecen de la experiencia y la formación necesaria para proporcionar un liderazgo fuerte y decisivo. A menudo, las reuniones de los integrantes del clúster se terminan transformando en meros encuentros para intercambio de información, en lugar de ser asambleas de toma de decisiones estratégicas, que es lo que realmente deberían ser. De esta manera, el sistema de clusters no hace más que replicar las divisiones ya existentes entre las distintas agencias de las Naciones Unidas⁵⁰.

Para que el clúster pueda ser realmente efectivo, es esencial la participación de las ONG’s y sociedad civil, como así también del sector privado. Un liderazgo realmente comprometido, experimentado y sobre todo participativo, se torna imprescindible en mega crisis como las analizadas en este informe. Es también importante el establecimiento roles claros, lazos fuertes y una división de trabajo apropiada entre los diferentes actores humanitarios que integran el clúster.

Una buena práctica en relación a la coordinación, que fue registrada por primera vez en la intervención al tsunami y se repitió en Haití, fue el nombramiento por parte de las Naciones Unidas de una figura de gran relevancia como enviado especial⁵¹. En ambas ocasiones, el enviado especial promovió la colaboración entre las distintas agencias de ayuda desplegadas y logró aunar esfuerzos. Asimismo, atrajo la atención mediática y fomentó la solidaridad por parte de la comunidad internacional.

⁵⁰ Ashdown, Lord (Paddy). Humanitarian Emergency response review, DFID, Marzo 2011. (www.dfid.gov.uk/emergency-response-review)

⁵¹ En ambas ocasiones, la figura elegida para representar la ayuda desplegada fue el ex – presidente William Jefferson Clinton.

Se podría concluir que las dificultades para asumir el esfuerzo común son casi siempre las mismas: el recelo y la obsesión por la visibilidad de las acciones, que hacen que la creación de un organismo de coordinación que aglutine a la totalidad de actores, agencias y organizaciones que conforman la comunidad humanitaria global se convierta en una mera utopía.

B. Falta de formación del personal desplegado en terreno

La falta de formación del personal desplegado en terreno es uno de los factores limitativos más importantes de la eficacia de la ayuda. La escasa preparación, se detecta sobre todo en los niveles más altos de liderazgo, pero también entre el personal que lidera los clusters, los expertos técnicos y los gerentes de mando medio.

Lo realmente curioso es que a pesar de que el total de trabajadores humanitarios ha ido aumentando a un ritmo constante a lo largo de los últimos años⁵², la comunidad humanitaria internacional sigue teniendo una capacidad relativamente limitada para ampliar sus operaciones en las emergencias.

Tanto en el despliegue tras el tsunami como el del terremoto, la falta de formación demostró ser una cuestión problemática. En el caso del tsunami, las agencias contaban con más que suficientes fondos para la contratación de personal cualificado, sin embargo fue prácticamente imposible encontrar personal apto. Varios estudios del TEC hacían referencia a la existencia de una plantilla con un conjunto de aptitudes inapropiadas o una experiencia inadecuada.

Aunque la ausencia de profesionales adecuadamente cualificados no es el único problema relacionado con el personal. Los elevados niveles de rotación y la incapacidad de las organizaciones para mantener una plantilla constante, también contribuyen a limitar la capacidad de las agencias.

El problema principal que afecta a la formación de nuevos profesionales es la inexistencia de una carrera específica. La intención de las agencias y

⁵² TEC 2007:27-28.

organizaciones internacionales de ayuda es contratar personal con gran experiencia, pero como es posible que los mismos la adquieran si no se les ofrece un trabajo? Es un círculo vicioso en el que las agencias se ven habitualmente encerradas y que no permite la formación de personal novel debidamente cualificado.

Para romper el círculo vicioso y permitir la formación de “más y mejor” personal humanitario, se requiere de inversión y compromiso por parte de las agencias humanitarias para impulsar la creación de carreras en el sector humanitario. Muchas agencias crecen sin una política formativa concreta, lo que lleva a que el personal que forma parte de las mismas aprenda mientras trabaja. Puede que en un principio ello ayude a reducir costes, pero a la larga repercutirá negativamente en el trabajo que lleve a cabo, ya que el trabajador no cuenta con todas las habilidades necesarias para desarrollar su labor de forma apropiada.

Es complejo estimar las consecuencias de la falta de formación del personal, pero probablemente representen muchas pérdidas humanas y un sinnúmero de recursos malgastados. La falta de preparación es inmensa, y se calcula que en comparación con los militares, quienes destinan un 95% por ciento a la formación y un 5% a la acción, los profesionales humanitarios sólo invierten un 5% de su tiempo en la formación y un 95% en la actuación en terreno, siendo los porcentajes inversamente proporcionales⁵³.

La formación debería ser complementaria al aprendizaje que se adquiere mientras se trabaja. Algunas organizaciones se niegan a invertir más en capacitación, por miedo a que aumenten sus presupuestos de administración, que justamente en épocas de crisis son los que hay que reducir. Además, una mayor inversión en personal, podría contribuir a ofrecer una imagen de derroche o despilfarro de cara al público. Pero si las organizaciones logran hacer entender al público que el incremento en el gasto logrará no sólo que los beneficiarios se encuentren mejor atendidos, sino también que el personal desplegado haga una mejor utilización de los fondos al estar mejor preparado, por seguro lo aceptará.

⁵³ Ashdown, Lord (Paddy). *Humanitarian Emergency response review*, página 22. DFID, Marzo 2011. (www.dfid.gov.uk/emergency-response-review)

VIII. CUANDO MÁS NO NECESARIAMENTE SIGNIFICA MEJOR: LA PROLIFERACIÓN DESMEDIDA DE ACTORES HUMANITARIOS

Las cantidades ingentes de fondos donados para ambas mega crisis supusieron un gran alivio que contribuyeron a un mejor desempeño de la asistencia humanitaria internacional, pero por otro lado, también trajeron enormes inconvenientes. La comunidad humanitaria internacional, tan acostumbrada a bregar por fondos a gobiernos y sociedad civil, se encontró, de un día para el otro, con una inmensa cantidad de fondos disponibles, imposible de absorber para la estructura que poseían. Ello dio lugar a que muchas ONG's y organizaciones sin mandato concreto en la asistencia humanitaria de emergencia o en cuestiones estrechamente relacionadas con la actividad, se lanzasen al terreno con la idea de "ver en que se puede ayudar" y así justificar los fondos recibidos. En los dos casos, tsunami del Océano Índico y terremoto de Haití, se registraron organizaciones menos formales, compuestas por un solo integrante o un pequeño grupo que recaudaron una suma de dinero y se trasladaron allí a "ayudar".

Una situación similar se dio en el seno de la sociedad civil. Varios grupos de ciudadanos consternados por las imágenes que llegaban desde Haití, sin ningún tipo de experiencia labor humanitaria en terreno, decidieron por sí solos que sus brazos serían de ayuda suficiente en las labores de rescate, sin prever dónde ni cómo quedarse una vez que arribasen a la zona del desastre, y sin tener en cuenta las advertencias realizadas por las organizaciones que allí se encontraban, que explicaban de forma clara que no eran necesarios, que había profesionales de sobra desplegados en terreno, y que si querían ayudar la mejor vía a la que podían recurrir era la donación de fondos.

Finalmente, los trabajadores humanitarios allí desplegados tuvieron que hacerse cargo de los diferentes grupos de ciudadanos que se trasladaron allí pese a las advertencias, entorpeciendo el trabajo de los agentes humanitarios y dedicando recursos reservados para las víctimas de la catástrofe a la asistencia de los mismos⁵⁴.

⁵⁴ La Plataforma de Voluntariado cifró en un centenar la cantidad de ciudadanos que se trasladaron allí sin ningún tipo de experiencia, representando una carga para las agencias de ayuda allí desplegadas.

En Haití, el enorme flujo de ONG's internacionales -en particular organizaciones provenientes de Estados Unidos, debido a su proximidad-, complicó aún más la coordinación de la respuesta humanitaria, planteando la cuestión de cómo manejar un volumen tan alto de agencias a la vez y garantizar una toma de decisiones eficaz al mismo tiempo.

Muchas ONG's y coordinadores de clusters llegaron a Haití con escaso conocimiento del contexto local y relevancia operacional limitada, trabajando de forma independiente de acuerdo a sus propias agendas⁵⁵. Un entrevistado para la realización de la evaluación del terremoto de Haití, estimó que “el 20 por ciento de las ONG's llevaron a cabo el 80 por ciento del trabajo de ayuda” y que “ese 80 por ciento ha obstruido el sistema de ayuda”⁵⁶. Graffitis que se pudieron observar en los alrededores de Puerto Príncipe, proclamaban “Aba ONG vole!” (abajo con las ONG's ladronas!), reflejando la frustración experimentada por los Haitianos con la ayuda recibida⁵⁷.

La mala logística ha demostrado ser otro de las consecuencias de la incesante llegada de ayuda y actores humanitarios que trastocó la implementación adecuada de las operaciones humanitarias. Un informe de la Cruz Roja⁵⁸, notó que la capacidad de almacenamiento de los puertos, y el transporte por carretera se vio desbordado por la gran cantidad de ayuda humanitaria que entraba al país, con volúmenes de productos tan grandes que no iban a poder ser utilizados por varios meses, obstaculizando a su vez la importación de bienes de necesidad crítica.

La proliferación tuvo varias consecuencias en la calidad de la ayuda, como el encarecimiento de la respuesta y la enorme dificultad en la coordinación. Asimismo, el aumento de la competencia entre las agencias respecto a los beneficiarios, provocó que las agencias se pasaran a sectores que excedían sus competencias y a que compartiesen menos información. También, se dieron

⁵⁵ Grünewald and Binder 2010 citado en ALNAP 2010.

⁵⁶ GURD / GPPI 2010:33.

⁵⁷ Recogido en el informe *Haiti Earthquake Response*, elaborado por ALNAP en Julio de 2010.

⁵⁸ Federación Internacional de la Cruz Roja y la Medialuna Roja, *Haiti recovery assessment. Volume 1, Synthesis Report*. IFRC, 29 March.

ejemplos de asistencia inadecuada por parte de agencias con poca o ninguna experiencia en actividades de socorro⁵⁹.

En resumen, el afán por la visibilidad y la creciente necesidad de justificación de los generosos fondos recibidos hizo que las agencias asumieran roles no correspondidos y llevaran a cabo actividades que estaban fuera de su mandato original. El excesivo número de agencias, también condujo a la duplicidad y al despilfarro⁶⁰.

A. Obsesión por la visibilidad

Las agencias humanitarias se benefician del crédito que supone mostrar una imagen dramática en la que se ve que ayudan a la población afectada.

Muchas organizaciones de ayuda promueven conscientemente y de manera activa su propia visibilidad durante la asistencia a una crisis humanitaria. Dependiendo de la cantidad de recursos disponibles para la atención a una emergencia, la visibilidad se puede convertir en una auténtica obsesión, como así lo identificó la evaluación del tsunami, que calificó al trabajo de las agencias como caracterizado por un “frenético interés propio”. Dicho interés, junto a la otra obsesión, la de “llegar antes que nadie” puede repercutir negativamente en la calidad de la ayuda ofrecida.

⁵⁹ En la intervención tras el tsunami, una empresa privada sin experiencia médica asumió la responsabilidad de construir centros de salud y coordinar la asistencia sanitaria en una zona de Aceh.

⁶⁰ En la intervención al tsunami del Océano Índico había demasiados hospitales de campaña para muy pocos pacientes, grandes cantidades de piernas y brazos ortopédicos que superaban la cifra de personas que las necesitaban, y el práctico consumo de los recursos locales por parte de las agencias. (Schulze, 2005:13; Indonesia Relief, 2005c y Serambi Indonesia 2005, citados en TECa).

IX. CUESTIONES COMPLEMENTARIAS

Existe una serie de cuestiones complementarias y a veces controvertidas aparte de los fallos detectados. Estas, revisten gran importancia para la acción humanitaria internacional y muchas veces dificultan el normal desarrollo de la ayuda, contribuyendo a disminuir su eficacia y calidad.

A. La injerencia militar en la ayuda. El papel de las fuerzas armadas en la asistencia a ambos desastres.

No hay manera de que lo militar se logre complementar con lo civil o viceversa. Esa es al menos la primera conclusión que se extrae tras estudiar los numerosos e infructuosos intentos de colaboración que se pretendieron implementar tanto tras el tsunami del Índico como tras el terremoto de Haití.

Los actores civiles y militares, pese a estar de acuerdo en los fines y objetivos, terminan cayendo siempre en discrepancias irreconciliables sobre la interpretación de las tareas encaminadas para conseguirlos, lo que hace que repercuta negativamente en la calidad de la ayuda y por tanto, en la percepción de los beneficiarios sobre la ayuda recibida. Mientras los actores humanitarios se rigen por un sistema de principios basado en la independencia y la intervención apolítica, los militares persiguen fines netamente políticos o militares, lo que hace que surjan discrepancias constantemente.

Las fuerzas militares se vienen involucrando desde hace tiempo en la labor humanitaria de asistencia a desastres. Usualmente, son las primeras en llegar al lugar del desastre, enviadas por el gobierno nacional que sufre el desastre y cuentan con recursos importante que pueden contribuir de manera esencial al desarrollo de la labor humanitaria. Por ello, el sector humanitario debe ser capaz de reconocer las ventajas comparativas con que cuentan los militares e identificar en qué áreas concretas pueden trabajar conjuntamente, siempre en concordancia con los principios humanitarios. Mediante el logro de una combinación de esfuerzos efectiva, se podrían utilizar los recursos de manera más eficaz para atender a las necesidades de los afectados.

El tsunami afectó a casi la misma cantidad de personas que el terremoto, aunque en el primer caso la catástrofe afectó a varios países, dispersando su efecto y logrando la avocación de todos los recursos nacionales de cada país a la atención del desastre. En cambio, en el segundo caso, el terremoto se cebó sobre un país en concreto -Haití-, lo que mermó de forma considerable la práctica totalidad de recursos y estructuras nacionales, justificando (a consideración de los propios militares) la intervención militar extranjera.

Durante la intervención al tsunami del Océano Índico, hubo una precaria coordinación entre las capacidades civiles internacionales y las capacidades militares nacionales e internacionales. Esto se debió a varias razones, entre ellas la falta de entendimiento mutuo, el recelo de los actores civiles internacionales ante las verdaderas intenciones del ejército (algunas agencias civiles, tanto nacionales como internacionales desconfiaron de la motivación de los ejércitos nacionales dados los antecedentes de conflicto en Aceh y partes de Sri Lanka y por tanto decidieron no coordinarse con ellos), y la falta de coordinación de la respuesta civil internacional en general⁶¹.

Durante el Terremoto de Haití, la situación fue algo similar aunque la presencia militar se hizo más que notoria, sobre todo por parte de Estados Unidos, que envió al lugar una fuerza militar realmente numerosa⁶², apoyada en parte por la misión militar de la MINUSTAH⁶³ que se encontraba allí desde mucho antes del desastre, y por otras fuerzas militares de diversos países. Los militares, en primera instancia, esperaron instrucciones y asignación de tareas por parte de la comunidad humanitaria internacional con la intención de establecer un foro de coordinación y toma de decisiones, pero se encontraron con un gran vacío de poder. Ello, sumado a la presión pública y política para mostrar resultados, llevó a los militares a establecer su propia estructura de toma de decisiones a nivel estratégico, táctico y operacional, limitando la participación de las agencias de ayuda a OCHA, que fue la única que tomó parte en la conformación de la estructura. El hecho de dejar fuera al equipo humanitario del país (cuerpo estratégico) y a la

⁶¹ Las razones expuestas fueron identificadas por la evaluación del TEC en su resumen ampliado, página 14.

⁶² Hasta 20.000 soldados estadounidenses se desplegaron durante el transcurso de las tareas de rescate y reconstrucción. (UN 2010).

⁶³ Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, establecida el 1 de Junio de 2004 por mandato de la ONU.

Coordinación Inter-Cluster (cuerpo de coordinación operacional) tuvo como consecuencia que muchas de las decisiones que se tomaron a través de esta estructura no fueran basadas exclusivamente en consideraciones humanitarias.

En algunas ocasiones, durante la intervención tras el terremoto de Haití, la presencia militar resultó ser hasta problemática para el despliegue de la ayuda, debido a las restricciones de movimientos impuestas por los militares a raíz de la supuesta inseguridad, lo que impidió en varias ocasiones el flujo natural de la ayuda.

Como principio general, no se considera adecuado que las fuerzas militares participen de forma directa en la implementación de las actividades de carácter humanitario debido a su escasa experiencia para lidiar factores sociales y a su rígida doctrina y sistema de valores, que no admite adecuación a situaciones particulares ni deslíz alguno fuera de lo escrupulosamente establecido. Ejemplo de ello son las dificultades que experimentaron las fuerzas militares americanas al lidiar con factores sociales en Haití: OCHA tuvo que invertir mucho tiempo y energía en convencer a la armada de Estados Unidos que la población necesitaba estar informada y de que se le otorgase la chance de elegir antes de ser realojados en campamentos.

Aún así, es necesario reconocer que cuando un desastre de gran magnitud golpea, la fuerza militar es el único actor con los recursos adecuados para responder a tiempo y acorde a la magnitud de lo sucedido. También, algunas veces es imprescindible solicitar la participación de fuerzas militares extranjeras, a pesar de que suponga una injerencia militar extranjera a la soberanía nacional de un país. Durante el tsunami, se precisaron de numerosos helicópteros de fuerzas militares extranjeras para poder alcanzar a poblaciones que se encontraban anegadas por el agua, y muchas naciones extranjeras contribuyeron con medios para la realización de operaciones de este tipo⁶⁴. Una investigación posterior reconoció dicha operación como una de las partes más efectivas de la respuesta inicial⁶⁵.

⁶⁴ Ashdown, Lord (Paddy). *Humanitarian Emergency response review*, página 38. DFID, Marzo 2011. (www.dfid.gov.uk/emergency-response-review)

⁶⁵ Estudio de coordinación del TEC. (www.alnap.org/initiatives/tec/thematic/coordination.aspx)

Si bien es conocido el recelo existente por parte de las organizaciones de ayuda a colaborar con las fuerzas y equipos militares, es necesario reconocer que cuentan con excelentes capacidades logísticas y equipamiento de gran calado, elementos clave de los que usualmente carece el sistema de ayuda internacional. Por ello, es preciso realizar el esfuerzo por el entendimiento mutuo, para poder diagramar conjuntamente las acciones a implementar y dejar en manos de los militares lo que mejor saben hacer, lo que permitiría también a las agencias de ayuda aplicarse de lleno a su mandato.

Resulta de vital importancia el **establecimiento de parámetros** para la intervención de las fuerzas armadas, de manera tal que sólo tras el fracaso manifiesto de las organizaciones civiles en la realización de una tarea concreta, y sólo como último recurso posible, se recurra a su participación. Además, dicha participación debe estar limitada a tareas específicas, bajo estricto control de las organizaciones humanitarias, atendiendo en todo momento durante el desarrollo de dichas tareas a los criterios que gobiernan la labor humanitaria. En este sentido, se han venido desarrollado una serie de directrices y documentos de posicionamiento que sostienen, en resumen, lo anteriormente expuesto. El más importante de todos ellos son las “Directrices de Oslo para intervención en Desastres”.

B. La asistencia inadecuada y sus efectos negativos no intencionados

Otro aspecto negativo y que merma la calidad de la respuesta, se refleja con claridad en la ayuda inapropiada. Ropas inadecuadas, alimentos caducados o culturalmente inapropiados y fármacos o medicamentos no adecuados⁶⁶. Ello se debió en parte a la inmediata disponibilidad de financiación y por supuesto, al desconocimiento casi total del contexto local.

Entre los ejemplos más significativos, se encuentra la construcción desmedida de astilleros en la región que afectó el tsunami, pero muchos de los

⁶⁶ TEC, 2007:17.

barcos que allí se fabricaban no eran aptos para la navegación⁶⁷. Entre los más espectaculares, también registrados en Haití, se encuentra el envío de Viagra, chaquetas de esquiar y trajes de Papá Noel⁶⁸. El Ministro de Sanidad Indonesio tuvo que destruir unas 75 toneladas métricas de medicinas caducadas que habían formado parte de la ayuda humanitaria⁶⁹.

En Haití, la asistencia inadecuada afectó a sectores tan básicos como el sanitario. La organización WASH suelen utilizar letrinas de pozo, pero al tratarse de un entorno urbano decidieron utilizar baños químicos muy costosos traídos desde Santo Domingo, que se bloquearon a los pocos días y que requerían de un costoso mantenimiento para permanecer higiénicas. El bajo mantenimiento de las letrinas en combinación con las normas culturales de privacidad, redujo su uso y creó una difícil situación sanitaria en los “campos”. Si hubieran consultado sobre los hábitos de la población local, podrían haber descubierto cuan común era el uso de bolsas plásticas para disponer del excremento y podrían haber basado su estrategia en la optimización de este comportamiento⁷⁰. Otra cuestión que no se abordó con tacto, fue la provisión de servicios gratuitos en salud, agua y educación. Siendo estos de pago en Haití, repercutió negativamente en las empresas privadas que gestionaban dichos servicios, llevándolos inevitablemente a la quiebra definitiva.

En el momento inmediatamente posterior al desastre en Haití, los medios de comunicación denunciaron brotes de saqueos y violencia, que fueron en gran medida exagerados por el ansia periodístico de crear noticias. Estos riesgos no se materializaron, pero aún así instalaron el miedo e hicieron que muchos de los recursos militares fueran utilizados como escoltas de las agencias de ayuda en la distribución de ayuda u en otras acciones, malogrando recursos necesarios que podrían haber sido dedicados a otras áreas prioritarias, y contribuyendo considerablemente al distanciamiento entre la población local y la fuerza internacional desplegada.

⁶⁷ En Sri Lanka, la FAO estimó que casi el 19% de los barcos nuevos no eran aptos para navegación, y en Aceh se estimó que el 40% de las embarcaciones más pequeñas serían inservibles en un plazo de entre 12 y 18 meses.

⁶⁸ AFP 2005c, citado en TEC, 2007.

⁶⁹ Indonesia Relief 2005b, citado en TEC.

⁷⁰ GURD / GPPI 2010:49.

Las cuestiones transversales tales como género, medio ambiente, protección y recuperación temprana son también víctimas habituales de la asistencia inadecuada en desastres repentinos de gran magnitud. En pro de la supuesta eficiencia y rapidez, se olvidan cuestiones clave que pueden parecer una tontería pero pueden llegar a representar un daño considerable. Los factores claves que no sean tenidos en cuenta al inicio de la respuesta, difícilmente sean corregidos con posterioridad.

Pero la ayuda inadecuada trae también otro tipo de problemas de gran consideración al país receptor. Los alimentos, medicinas, ropa y demás elementos desechados generan basura a raudales y no son tratados adecuadamente o no existe manera de destruirse. La ayuda inútil se apila en basurales a cielo abierto, estando al alcance de la población, degradando el medio ambiente y la salud de la población.

X. HACIA UNA REORIENTACIÓN FUNDAMENTAL DE LA AYUDA: LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA RESPUESTA INCLUSIVA, EFICIENTE Y DE CALIDAD.

Tras la exposición de fallos recurrentes y las cuestiones complementarias que atañen a los mismo, se establece a continuación una serie de medidas consideradas como de necesaria adopción para la obtención de mejoras en el rendimiento de la acción humanitaria internacional.

A. Evaluación completa y ajustada a necesidades

Uno de los comentarios más frecuentes que se escuchan entre los profesionales humanitarios al referirse a las evaluaciones, es que “no nos enseñan nada nuevo”. A pesar de que existe el pensamiento generalizado de que las evaluaciones contribuirán a mejorar la ayuda humanitaria, se piensa que pocas veces ofrecen nuevas e interesantes perspectivas a los viejos problemas.

En las respuestas analizadas, la gran mayoría de valoraciones llevadas a cabo previamente o durante el despliegue de los actores humanitarios en el terreno, se centraron exclusivamente en las necesidades, dejando de lado el análisis del contexto, capacidades locales y restricciones que pudiesen existir.

El poco uso de herramientas de evaluación afecta directamente a la calidad de la ayuda desplegada. A pesar de existir numerosos documentos que señalan desde hace más de 15 años atrás⁷¹ la importancia de la evaluación previa, la comunidad humanitaria internacional sigue sin prestarle la atención que realmente merece.

En Haití, se asumieron conceptos previos erróneos tales como la inexistencia de capacidades locales, la inseguridad o que la población afectada se encontraba en campamentos. Estos, llevaron a la comunidad internacional

⁷¹ Se trata del Código de Conducta de Cruz Roja y ONG's. Se puede encontrar en: www.ifrc.org/Global/Publications/disasters

humanitaria a tomar decisiones erróneas, cuando podrían haber sido fácilmente detectadas por evaluaciones previas apropiadas.

Previamente al despliegue de la ayuda, es necesario contar con un mapeo de las capacidades y recursos existentes y realizar un análisis profundo de la catástrofe y del contexto. Otra alternativa, puede ser llevar a cabo una misión evaluativa o exploratoria para identificar las necesidades reales de la población afectada para así actuar en consecuencia. En todo momento, la sinceridad y la transparencia debe marcar la actuación de la acción humanitaria internacional.

Es preciso entender a la evaluación como una herramienta imprescindible dentro de la labor humanitaria, facilitadora de riesgos innecesarios, y sobre todo, de gastos impropios. El momento inmediatamente posterior a la catástrofe es clave para realizar la primer evaluación de necesidades.

Una vez atendidas las necesidades urgentes de socorro y rescate de víctimas, habría que comenzar con la segunda fase de la evaluación, de las más importantes en cuanto al impacto futuro de la ayuda. Se trata de realizar un análisis por encima de lo actuado hasta el momento y comenzar con una evaluación completamente nueva, que nos permita identificar en profundidad las carencias reales de la población, como así también los recursos existentes y de los cuales no es necesario proveer.

La inversión en este tipo de herramientas es casi tan importante como la ayuda humanitaria en sí, y no debe entenderse como un despilfarro o malgasto de recursos, sino que es preciso integrarlo como enfoque transversal a la acción humanitaria, dado que los beneficios a largo plazo, en sentido de rendición de cuentas y eficacia, pueden llegar a ser realmente considerables.

Parafraseando el artículo 2 del código de conducta de la Cruz Roja y ONG's, siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas de las catástrofes y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

B. Combinación efectiva de capacidades

Lograr una respuesta efectiva a un desastre de gran magnitud requiere de la intervención de una amplia variedad de actores. Todos ellos cuentan con capacidades particulares para aportar, y la combinación adecuada de todas ellas podría dar lugar a una respuesta realmente provechosa. Para ello se requiere realizar una combinación adecuada de todas las capacidades disponibles en un momento determinado.

A modo de ejemplo, y trasladado al contexto de la intervención humanitaria de emergencia, la población afectada podría aportar los conocimientos del entorno; las agencias internacionales de ayuda los conocimientos de sus especialistas; y las fuerzas armadas participantes su capacidad logística. De esta manera, las tareas se repartirían entre los actores implicados de forma adecuada y acorde a sus cualidades particulares, y cada uno de ellos se dedicaría a lo que mejor sabe hacer, logrando alcanzar una optimización de la combinación de capacidades.

Es evidente que la realidad es mucho más compleja que un simple ejemplo como el anteriormente mencionado, sin embargo este mecanismo se puede emplear como el componente esencial de una línea base de actuación, que se encuentre siempre presente al momento de coordinar esfuerzos entre todos los actores implicados, y puede ser aplicable tanto a la fase de socorro como de reconstrucción. La aplicación de este sistema ayudaría a evitar la duplicidad de estructuras y recursos.

El objetivo radica en lograr una colaboración positiva entre las diferentes capacidades en lugar de una interacción negativa de las mismas. Un claro ejemplo de combinación de capacidades exitosa fue el reparto de subvenciones en efectivo a la población afectada durante la respuesta al tsunami del océano Índico. Las subvenciones en efectivo combinaron a la perfección la capacidad financiera de las agencias internacionales con las capacidades de la población afectada, permitiéndoles satisfacer y priorizar sus propias necesidades en lugar de las previstas por las agencias de ayuda. En Haití, también se pusieron en práctica programas similares, como los de “*cash for work*” que también tuvieron gran éxito.

La ayuda de dinero en efectivo resultó ser mucho más provechosa para la población que la ayuda en especie, que es la primera opción que se considera al momento de atender las necesidades básicas de la población ante un desastre.

Muchas veces no se tiene en cuenta que, a pesar de la catástrofe, perduran pequeñas y medianas estructuras de negocio, como mercados y bazares, en los que se pueden encontrar los mismos alimentos básicos que se traen de los países ricos incluso a precios más bajos, por lo que este tipo de combinación de capacidades permite no sólo que la población afectada adquiera realmente lo que necesita, sino también reflotar el comercio y la economía local, presupuesto necesario para iniciar la fase de reconstrucción en condiciones. Además, la simple entrega de alimentos provoca la ruina de los pequeños y medianos comerciantes que puedan subsistir tras la catástrofe, generando dependencia de las organizaciones internacionales de ayuda e invitando a la pasividad de la población afectada.

C. Medios de subsistencia: los programas de “dinero por trabajo” y los subsidios en efectivo.

Las personas que han perdido todos sus bienes productivos, económicos, financieros y sociales a raíz de desastres naturales, tienen el derecho a recuperar, mejorar y desarrollar sus medios de subsistencia. Esto tiene especial importancia en los campamentos, en los que la comunidad depende en gran parte de la asistencia y los servicios de terceros para cubrir sus necesidades y ejercer sus derechos. El desarrollo de medios de subsistencia es clave para reforzar la seguridad alimentaria, evitar una relación de dependencia, reducir la vulnerabilidad y promover la autosuficiencia. Asimismo puede contribuir al desarrollo de nuevas capacidades que aumenten el bienestar y las oportunidades futuras de la población afectada⁷².

Las experiencias pasadas en respuestas a desastres demuestran que los medios de subsistencia son la clave para una recuperación sostenible. Proveer de

⁷² Norwegian Refugee Council (NRC), *Kit para la gestión de campamentos*, capítulo 18. (www.nrc.no/arch/img/9444976.pdf)

asistencia flexible, mediante el pago a la población local para la limpieza de escombros a través de los programas de dinero por trabajo (*cash for work programs*), o la distribución de subsidios a las familias afectadas, permiten a las comunidades decidir cuáles son sus prioridades para así reencontrarse con sus necesidades más inmediatas.

A pesar de que los beneficios probados que otorga el uso de estas iniciativas, la comunidad humanitaria internacional se resiste a adoptarlos de forma definitiva. En la mayoría de intervenciones humanitarias a desastres, aún se provee de mantas, ollas y sartenes o jabón. Los éxitos cosechados por los programas que utilizan dinero en efectivo hacen pensar en los mismos como el mecanismo ideal para comenzar a reemplazar gradualmente la ya habitual entrega de bienes básicos, los cuales muchas veces terminan siendo revendidos o incluso desechados por considerarse inútiles por parte de los afectados. El dinero en efectivo, una vez en manos de la población afectada, será invertido de forma automática en el consumo de bienes básicos, propiciando el comercio informal, fortaleciendo la maltrecha economía del país, y ayudando a recobrar la normalidad al escenario de desastre.

La compra de alimentos básicos en los países ricos oferentes de ayuda para su posterior distribución en intervenciones humanitarias post-desastre, puede traer a veces consecuencias negativas, como el derroche de recursos o la percepción negativa de la ayuda por parte de los beneficiarios. Dichos alimentos, a pesar de ser adquiridos con exenciones o descuentos, pueden encontrarse muchas veces sin mayor inconveniente en el país afectado, pudiendo suponer un coste mucho menor para las organizaciones de ayuda (es preciso recordar que al comprarlos en el país de origen se eliminan costes intermedios y gastos de transporte) y reduciendo considerablemente el envío de ayuda inadecuada⁷³. Además, la compra de los mismos en los países afectados puede contribuir a reflotar el comercio y la economía local. Estas son algunas de las razones que hacen aconsejable el uso de los programas de dinero en efectivo en el curso de intervenciones humanitarias.

⁷³ Tras el tsunami, se envió carne de cerdo enlatada a la región de Aceh, mayoritariamente musulmán (Schulze, 2005: 14, citado en TEC, 2007).

Inevitablemente existirán circunstancias en el que no sea apropiado el uso de dinero en efectivo. En situaciones en que los mercados no funcionan de manera eficiente, donde la entrada de un gran flujo de dinero pueda contribuir a un alza de precios en los bienes básicos; o en contextos de extrema inseguridad, el uso de estas iniciativas no es aconsejable. Aún así, algunos casos concretos sometidos a estudio demostraron que dichas situaciones son más bien excepcionales y mucho más infrecuentes de lo que se podría imaginar⁷⁴, resultando ser miedos infundados los argumentos en contra de su uso.

Los programas de *cash for work* y las donaciones de dinero en efectivo, jugaron un rol importante tanto en la respuesta al tsunami como en la intervención humanitaria tras el terremoto de Haití. En el caso particular del tsunami, el gobierno de Tailandia, Sri Lanka, Indonesia e India, proveyeron pequeñas donaciones de dinero en efectivo a los afectados como complemento a las donaciones internacionales que fueron en su gran mayoría en especie⁷⁵. Incluso se llegó a implementar una iniciativa de aprendizaje basada en que se convirtió en un mecanismo especialmente valioso, que constaba en la formación de una comunidad práctica que conectaba a aquellos que implementaban programas de dinero en varios países. Hace tiempo que las respuestas internacionales vienen incluyendo al dinero como una alternativa a la entrega de comida o al refugio temporal en campamentos o como apoyo a las familias que hospedan a las personas desplazadas. Los programas de “dinero por trabajo” y las donaciones de dinero en efectivo se han utilizado para permitir a la gente reconstruir sus medios de vida⁷⁶.

Los programas de dinero por trabajo, si son puestos en práctica ni bien dar comienzo la intervención humanitaria, contribuyen a generar una sensación de trabajo conjunto en aras de la obtención de un objetivo común, además de lanzar el mensaje a la población afectada de que sólo mediante el esfuerzo de todos –

⁷⁴ Datos obtenidos tras el análisis de dos casos concretos, expuestos por el informe “Humanitarian Emergency Response Review”, de Lord Paddy Ashton, Marzo de 2011. El primer caso se refiere a Níger, donde se llevaron a cabo programas de distribución de dinero en efectivo a pesar de la gran escasez de alimentos. A pesar de ello, los precios no subieron, ya que los comerciantes lograron traer alimentos de forma eficiente de la vecina Nigeria. El segundo caso, se refiere a R. D. del Congo, donde los vouchers para compra de bienes demostraron que los comerciantes locales podían traer suministros de forma más eficiente y más rápida que las organizaciones de ayuda.

⁷⁵ Harvey 2007 citado en ALNAP 2010.

⁷⁶ *Ibidem*.

personal humanitario extranjero y población local- se podrá recuperar de la situación actual de desastre. En contraposición, la mera entrega de alimentos genera dependencia del sistema de ayuda internacional e invita a la pasividad a la población afectada.

El fomento de medios de subsistencia también puede contribuir a generar empleo y promover un enfoque constructivo que ayude a mitigar el aburrimiento, la frustración, las actividades delictivas y la violencia en general. El trabajo, la participación en actividades -incluso a pequeña escala- y la independencia alimentaria ayudan a recobrar la dignidad y la autoestima⁷⁷.

Es necesario remarcar la importancia de la implantación de una cultura del trabajo. Es preciso tener en cuenta que antes de ocurrir el desastre, la población local debía pagar por los bienes que ahora recibe de manera gratuita, por lo que ese cambio tan abrupto puede provocar el acostumbamiento a esas circunstancias, convirtiendo a la ayuda humanitaria en meramente asistencial, con el riesgo de socavar el desarrollo futuro.

El sector privado también ostenta un rol imprescindible debido a que representan una fuente de trabajo estable para la población. Los habituales celos por parte de las organizaciones internacionales para colaborar con el sector privado en las labores de rescate y reconstrucción deben de ser desterrados, y se debe impulsar una colaboración estrecha basada en el establecimiento de acuerdos “win-win” entre los donantes internacionales y organizaciones internacionales por un lado, y el sector privado por el otro.

Lamentablemente, el sector humanitario es muy lento para adaptarse a los cambios a mejor. Nuevos enfoques como los anteriormente mencionados, tardan demasiado en implementarse a pesar de existir evidencia práctica positiva y de encontrarse avalados por extensa fundamentación teórica que otorgan la certeza de que funcionan mucho mejor que los que se utilizaban previamente.

Los pocos éxitos cosechados en innovación, como por ejemplo en el campo de la nutrición, donde nuevos productos alimenticios resultaron ser realmente

⁷⁷ Norwegian Refugee Council (NRC), *Kit para la gestión de campamentos*, capítulo 18. (www.nrc.no/arch/_img/9444976.pdf)

revolucionarios para el sector, son llevados a cabo por personas individuales comprometidas, sin ningún tipo de apoyo económico ni institucional. Aún hoy en día, persisten en el sector humanitario grandes problemas sin solución, como por ejemplo el suministro oportuno de refugio transicional al cual la TEC se refirió de forma acertada como el “talón de Aquiles de la respuesta humanitaria internacional”. El del refugio, sigue siendo aún uno de los grandes desafíos por resolver y puede llegar a ser una cuestión problemática en Haití, ya que las tiendas de campaña y lonas allí desplegadas cuentan con una vida muy corta en clima tropical⁷⁸.

A pesar de los enormes beneficios que pueden llegar a suponer este tipo de programas, la gran mayoría de las organizaciones humanitarias no cuentan con estrategias para gestionar la innovación, lo que hace que se desaprovechen muchas buenas ideas. Asimismo, el sector carece de un mecanismo a nivel sectorial para promover y compartir las innovaciones.

D. El uso de las nuevas tecnologías en la respuesta humanitaria a desastres

El uso de las nuevas tecnologías como Facebook, Twitter, Youtube y Skype, cambió de manera radical la forma de relacionarse y comunicarse de los seres humanos. Su uso se adapta cada vez más a fines que entrañan una importancia significativa y que van más allá del mero contacto personal, como se pudo evidenciar en Haití.

La respuesta al terremoto de Haití sentó precedentes positivos en términos de comunicación, y supuso la primera vez que la comunidad humanitaria internacional incorporó el uso de las nuevas tecnologías en la respuesta, sirviendo la misma para coordinar, colaborar y actuar sobre la base de información generada en terreno por las personas directamente afectadas por el terremoto. Las redes de telecomunicaciones del país quedaron completamente inutilizadas tras el desastre, pero Skype e internet continuaron funcionando⁷⁹.

⁷⁸ GURD /GPPI 2010:48.

⁷⁹ Grünwald, F./ Renaudin, B. 2010. Citados en GURD/GPPI 2010:23.

Algunos otorgan el crédito a Twitter por ayudar a aterrizar un avión de MSF en Puerto Príncipe luego de que miles de usuarios bombardearan la cuenta de la Fuerza Aérea de Estados Unidos con mensajes exigiendo que se permita el aterrizaje del mismo. Menos de una hora después, el avión había aterrizado. A su vez, la Cruz Roja utilizó su cuenta de Facebook para sensibilizar a los usuarios y obtener pequeñas donaciones para su labor en Haití⁸⁰.

Otro ejemplo peculiar que cosechó muy buenos resultados fue la “Misión 4636”⁸¹, que consistió en el uso de mensajes de texto para comunicarse con comunidades afectadas por el desastre. A través de los mismos, las personas afectadas podían enviar datos sobre su localización y necesidades urgentes al número 4636 y así recibir ayuda.

Los medios tradicionales de comunicación como la radio, también siguen siendo un mecanismo efectivo y de confianza. Una encuesta realizada tras el terremoto, halló que más de la mitad de los encuestados recibió las noticias de todo lo que estaba sucediendo a través de la radio⁸². En el mismo sentido, la CDAC (*Inter Agency initiative Communication with Disaster Affected Communities*), compuesta por organizaciones y fundaciones de los medios de comunicación, ONG’s y la ONU, trabajó de forma estrecha con 25 emisoras de radio locales para comunicar a las comunidades Haitianas mensajes clave tales como explicaciones sobre el bono de alimentos o información sobre la distribución de ayuda. Los mensajes se daban diariamente en Creole, a través de un programa de radio llamado *Enfomasyon Nou Dwe Konnen* (Noticias que pueden ser de utilidad)⁸³

Probablemente se puedan encontrar muchos más usos útiles a las redes sociales y programas de mensajería instantánea. Las experiencias positivas de Haití demuestran que el sector de las nuevas tecnologías de la información cuenta aún con un gran potencial por descubrir en materia de respuesta humanitaria a catástrofes naturales de gran magnitud. Es preciso investigar también en qué

⁸⁰ Keneddy 2010 y Huffington Post 2010, citados en ALNAP 2010.

⁸¹ www.mission4636.org

⁸² University of Michigan y Small Arms Survey 2010, citado en ALNAP 2010.

⁸³ <http://www.cdac-haiti.org/en/content/what-cdac>

medida dichas tecnologías pueden ayudar a asegurar la rendición de cuentas hacia la población afectada.

E. Invertir más para lamentar menos: La prevención de riesgos ante desastres

Pese a lo simple que parece el mensaje, tanto los gobiernos donantes como los gobiernos nacionales se empeñan en comprenderlo al revés. No es necesario gastarse la totalidad del escueto presupuesto que destinan los países en riesgo a la prevención de desastres en cuantiosos mecanismos de alerta temprana. Es posible obtener una mayor y mejor prevención mediante una inversión sostenida en educación y mecanismos de preparación contra desastres, que si es efectuada en el momento preciso, puede repercutir enormemente en la reducción de pérdidas humanas y materiales.

La implementación de programas educativos que enseñen los pasos a seguir ante la eventualidad de una catástrofe de gran magnitud pueden llegar a ser una alternativa sencilla y económica que puede contribuir a salvar muchas vidas. Durante el Tsunami del año 2004, ante el desconocimiento generalizado, y tras el embate inicial de la primer ola, que dejó regada la playa de peces, los habitantes locales corrieron a recogerlos, sin saber que venía detrás una ola de proporciones aún mayores que terminó arrastrando con facilidad a la enorme cantidad de personas desprotegidas. En contraposición con el ejemplo anterior, en las islas de Nicobar y Andaman, grupos de personas se trasladaron hacia el interior antes de que los tsunamis golpearan la costa gracias a su tradicional conocimiento del riesgo de tsunamis.

Una adecuada inversión en educación sobre el riesgo de desastres, construcción de rutas de evacuación y mantenimiento, implantación de protocolos de seguridad efectivos, y medidas de preparación no sólo a nivel local sino también nacional, puede lograr mucho más que la futura respuesta humanitaria tras el desastre. Diversas valoraciones post-desastre resaltaron la importancia de planear e incorporar actividades educativas sobre reducción de desastres incluso desde el preciso comienzo de despliegue de la respuesta internacional.

Un informe que analiza la respuesta al tsunami, destaca la importancia de la construcción de una “hoja de ruta” para reducir los riesgos de desastres, incluyendo a la comunidad en las fases de prevención, respuesta y gestión. La hoja de ruta, debería incluir aspectos fundamentales como planes de preparación y respuesta, integración de la mitigación y reducción de riesgo de desastres a los planes de desarrollo, y la concienciación, educación y capacitación del público, entre otros.

Es necesario fomentar la capacidad gubernamental para responder ante catástrofes mediante la creación de planes y estructuras para la gestión adecuada de los desastres venideros. Para ello, se precisa de la incorporación de una partida de gastos en el planeamiento económico del país en riesgo de sufrir desastres, a pesar de que existan necesidades más acuciantes y urgentes que la prevención ante desastres. Un argumento a esgrimir en contra de esta afirmación, puede llegar a ser la pobreza e inseguridad que sufren muchos de los países propensos a catástrofes naturales. Pero en ese sentido, es conveniente recordar que el padecimiento de un desastre no sólo acentúa la pobreza e inseguridad, sino que también trae caos, destrucción y muerte, por lo que a la larga, la opción de la inversión en prevención de desastres resulta ser la más efectiva.

Asimismo, sería también conveniente que la comunidad humanitaria internacional tenga también presente la inversión directa y a futuro en la capacidad local de respuesta del país en riesgo. Puede llegar a ser mucho más rentable a largo plazo que una costosa intervención futura, como lo demuestra este ilustrativo ejemplo: En el año 2006, Mozambique solicitó formalmente a la comunidad internacional aproximadamente 2 millones de euros para la prevención ante las inundaciones, monto que fue imposible obtener para el país en cuestión. Después de las inundaciones, el sistema humanitario internacional se gastó más de 60 millones de euros en la respuesta⁸⁴.

Los cambios necesarios deberían ir siempre en la línea de las estrategias de reducción de desastres establecidas por el *Hyogo Framework for Action* (Marco de Acción de Hyogo) en la conferencia del año 2005 en Kobe.

⁸⁴ Ashdown, Lord (Paddy). Humanitarian Emergency response review, DFID, Marzo 2011. (www.dfid.gov.uk/emergency-response-review).

Mensajes clave a tener en cuenta

- Es necesario, o más bien imprescindible, **transformar las lecciones aprendidas en acciones reales y efectivas**. El sistema internacional humanitario debe de ser un sistema de aprendizaje continuo, sin estandarizarse ni estancarse en un modelo definido. El sistema se debe encontrar en continuo cambio y evolución, al igual que lo hacen los desastres a los que asiste. Conforme a la tendencia observada en las últimas décadas, existe una alta probabilidad de que los desastres por venir se susciten de forma cada vez más recurrente, en número más elevado, y que los mismos posean una mayor fuerza e intensidad. Es responsabilidad tanto individual como colectiva llevar a la práctica las recomendaciones que se realizan. El refuerzo de las alianzas estratégicas con organizaciones locales puede facilitar las futuras respuestas de emergencia.
- **Dar ejemplo**. El accionar de los actores humanitarios debe ser en todo momento ejemplar y cuidadoso con la cultura y costumbres locales. La actitud con que se encara la respuesta debe ser entendida en igualdad de condiciones. Se presta asistencia a un igual, y no a una persona inferior por su actual condición de necesitado.
- Estudiar la implantación de un **sistema formal de certificación y acreditación de actores internacionales de ayuda humanitaria**, que habilite a los mismos, tras un exhaustivo control, a trabajar en terreno. Circunstancias como la experiencia, la cualificación del personal, la trayectoria y los logros cosechados, pueden ser referentes para la concesión de la habilitación para actuar en desastres. De esta manera se garantizaría una ayuda de calidad certificada y se impediría la proliferación de agencias que se lanzan a la asistencia humanitaria sin cumplir los requisitos mínimos, entorpeciendo la labor de los auténticos profesionales. Lamentablemente, la escasa cantidad de fondos disponibles, y la movilización de personal característica del sector, hacen que las pocas agencias realmente calificadas para la atención en desastres y que se encuentran fuera de la esfera de la ONU, tengan que prescindir del personal altamente cualificado. También, un mecanismo eficaz de supervisión inter agencias podría servir al mismo fin.

- En relación con la recomendación anterior, y tal y como lo insinúa la evaluación del TEC, sería necesario pensar en la **implementación de un sistema de sanciones y recompensas**, que lleve a las agencias de ayuda a modificar las posibles conductas incoherente o impropias que pudieran surgir en el transcurso de las intervenciones ante desastres. Un sistema como éste, compelería a las agencias a cumplir estrictamente con los estándares establecidos en acción humanitaria, bajo la amenaza de no participar en futuras intervenciones.
- **Cambiar expansión por profesionalidad.** Habría que considerar el relegar la ampliación de operaciones en aras de crear y fortalecer la capacidad propia, mediante la inversión en formación de personal cualificado, retención del personal ya formado, y selección inteligente del mismo.
- **Establecimiento de vínculos que permitan la participación de la comunidad humanitaria internacional en la fase de recuperación y desarrollo a más largo plazo.** Es obligación de los actores humanitarios dejar el camino allanado para facilitar las labores futuras de recuperación y desarrollo. El trabajo de asistencia humanitaria debe de estar basado en la calidad. Es preferible una asistencia de calidad, perdurable en el tiempo, a una *instantánea* que no tenga mayor función que aliviar el sufrimiento de las víctimas en un momento concreto.
- **Compartir información para facilitar la evaluación previa.** Establecimiento de base de datos humanitaria común, que cuente con aportes de información de las contrapartes y actores locales, y que sea gestionada por la organización humanitaria con mayor presencia en terreno. La función de dicha base de datos es facilitar al sector humanitario una imagen certera del lugar en el que se va a desplegar el accionar humanitario, para poder adaptar de manera adecuada, la ayuda y el personal al terreno y a la población afectada. Es imprescindible que al menos, dicho registro, cuente con nociones básicas del país afectado, que aunque parezca una obviedad, la mayoría de las veces es pasado por alto (tener en cuenta el

inconveniente del creole en Haití, previamente comentado⁸⁵). En el mismo sentido, es necesario que el Centro de Coordinación Humanitaria (CCH) que se establezca para dirigir la coordinación de la atención al desastre brinde las facilidades para establecer una base de información de uso común que permita una evaluación participativa del estado de la situación humanitaria y la proyección de los escenarios futuro. De esta forma, *los actores humanitarios podrán realizar análisis compartidos y tomar mejores decisiones sobre la base de la coordinación de esfuerzos, capacidades y ventajas comparativas, a fin de complementar una asistencia humanitaria integral, que trascienda la emergencia y se dirija a la reducción del riesgo de desastre como un componente del desarrollo social y económico del país asistido*⁸⁶.

- **Las encuestas de opinión.** Son consideradas de gran utilidad para obtener una visión de la calidad de la actuación de las agencias, y proporcionan una información valiosa para lograr una mejor gestión de la respuesta.
- **Capitalizar las capacidades locales.** El desprecio habitual hacia las capacidades ya instaladas en el país en que se va a realizar la intervención humanitaria, hace que se pierdan importantes oportunidades de eficiencia, y contribuyen en muchos casos a ralentizar el despliegue de la ayuda y a la repetición de estructuras y recursos. Numerosos ejemplos que se dieron tanto en la asistencia al desastre de Haití como en el tsunami del océano Índico, algunos de ellos citados en el presente trabajo, despejan cualquier posible resquicio de duda respecto a la obligación por parte de la comunidad humanitaria internacional de dedicar una mayor atención a las posibilidades de las capacidades locales ya instaladas en el país antes de proceder a realizar cualquier acción significativa que implique la utilización de recursos.
- **Buenas prácticas que conduzcan a mejoras duraderas.** Es preciso y necesario transformar las buenas prácticas registradas durante las

⁸⁵ Ver página 37 del presente informe.

⁸⁶ Antonio Arenas Romero, *Coordinación de la asistencia humanitaria ante emergencias*, primera de las tres ponencias presentadas durante el ejercicio humanitario Fuerzas Aliadas Humanitarias 2002, realizado en Tegucigalpa, Honduras. (<http://www.snet.gob.sv/Documentos/coorasishum.htm>)

intervenciones a los desastres en lecciones aprendidas e incorporarlas a los protocolos de actuación.

- **Fomentar la resiliencia en la construcción de infraestructuras.** No se debe escatimar gastos en la construcción de infraestructuras públicas sólidas y seguras, como hospitales y escuelas, que ante el evento de un terremoto puedan mantenerse en pie, o que sirvan de refugio ante la inminencia de un huracán.

XI. CONCLUSIONES

No existen soluciones sin el firme propósito de querer implementarlas. A lo largo de los numerosos desastres sucedidos en el transcurso de la última década, se recogieron, a través de extensos y muy completos documentos, numerosas lecciones aprendidas y buenas prácticas para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda humanitaria. Muchas de ellas siguen sin poderse implementar, debido en parte a cuestiones propias del sistema internacional de ayuda humanitaria (que muchas veces se asemeja a un aparato burocratizado no flexible) y en parte a las pretensiones individualistas de muchas agencias internacionales, que debido a sus ansias de visibilidad olvidan su mandato y terminan trabajando para ellos mismos en vez de para quienes realmente se dirige su trabajo: las poblaciones afectadas.

Se podría afirmar que la respuesta humanitaria, en ambos casos estudiados, ha resultado notablemente eficaz, aunque sólo durante la primer semana de despliegue. En este primer período de asistencia, las necesidades son mayores, pero también más básicas. A medida que el patrón de necesidades se va tornando más complejo, se comienzan a vislumbrar los fallos en la asistencia⁸⁷. Durante este período es también cuando los afectados sienten mayor afección por la ayuda recibida, de allí la alta valoración de la misma. Pero con el tiempo, los actores internacionales comienzan a reducir el control local y nacional de la respuesta, haciendo caso omiso de las capacidades locales y establecen mecanismos paralelos.

Esto significa, por un lado, el descontento de la población afectada, y por otro, el derroche de recursos. El estudio del TEC tras el tsunami, reveló que la respuesta internacional erosionó algunas capacidades locales, mediante el socavamiento de la apropiación local o la carencia de transparencia en sus acciones⁸⁸. Existen sólidas pruebas de la incapacidad de las agencias y organizaciones internacionales para transformar la ayuda humanitaria inicial en proyectos a mediano y largo plazo, y dicha incapacidad se erige como uno de los aspectos fundamentales a ser modificado para lograr una mejor respuesta. La comunidad humanitaria internacional debe dejar de lado de una vez por todas la

⁸⁷ Aseveración basada en encuestas de satisfacción de beneficiarios realizadas por ambos informes de evaluación estudiados.

⁸⁸ Tsunami Evaluation Coalition, Resumen ampliado, página 12.

política asistencial y centrarse en implementar líneas de actuación que impulsen la golpeada economía del país que se asista.

Tras constatar que existe una serie de lecciones aprendidas realmente significativas que datan de respuestas pasadas y que no fueron implementadas en ninguna de las dos respuestas analizadas, surge la siguiente pregunta: Cuál es concretamente el impedimento que no permite el avance progresivo hacia una firme reconstrucción del país tras el suceso de un desastre de gran magnitud?

Para su respuesta, no queda más que aplicar la lógica: la falta de intención real y el nulo interés en avanzar hacia ello por parte de las agencias y actores humanitarios. La respuesta sí que existe en la teoría y en los manuales prácticos, como así también en las opiniones de los múltiples expertos y analistas existentes, pero al aproximarse el momento de su aplicación, parece como si no existiera: cada agencia actúa por su cuenta, implementando sus propios proyectos, sin atender a una estrategia común. El sistema global de ayuda humanitaria es un sistema constantemente trabado, que no fluye con naturalidad. La ausencia de cohesión para la creación de un protocolo común de actuación o de un centro de coordinación común, puede ser una de los puntos que contribuye a la desunión e individualidad de actuación de la comunidad humanitaria en general.

En el caso de Haití, no sólo no se avanzó hacia una firme reconstrucción, sino que además se dio continuidad a una situación crónica de dependencia de la ayuda. Tras el terremoto, y movidos por la esperanza y la ilusión, muchos se animaron a hablar de la “refundación de Haití como nación” o de “un nuevo comienzo para Haití” tras el terremoto. Pero tras casi dos años de ocurrido éste, las ilusiones quedaron en la nada más absoluta.

En ambos desastres analizados, la incapacidad más notoria por parte de la comunidad humanitaria internacional surge en el traspaso de la fase de socorro hacia los programas de recuperación. La recuperación es mucho más compleja que el socorro, ya que mientras que en la fase de socorro las necesidades son relativamente uniformes, las necesidades de recuperación son más arduas de atender, ya que se componen de numerosas variables a tener en cuenta. Tras el

tsunami, se logró cohesionar de forma más o menos acertada las dos fases, pero en Haití, la recuperación, aún a día de hoy, es inexistente.

Durante el transcurso de las dos grandes crisis estudiadas, se pudieron implementar grandes innovaciones dentro del sector humanitario que llevan a plantearse una pregunta inevitable: Porqué tuvo que esperarse a que sucedan desastres de gran magnitud para poner en práctica nuevas y novedosas formas de intervenir humanitariamente? La implementación de los programas de “dinero por trabajo” durante el tsunami y el uso de las nuevas tecnologías durante el terremoto, sugieren que el sector humanitario suele poner en práctica cambios significativos en su accionar sólo una vez acontecidas las mega-crisis humanitarias, cuando ya es demasiado tarde para hacer algo, ejemplificando la teoría denominada como “catastrophe first”⁸⁹. Esto contribuye a reafirmar la creencia de que lamentablemente el sistema internacional humanitario va siempre por detrás de los acontecimientos y que precisa de las grandes catástrofes para evolucionar hacia cambios positivos y durables en el tiempo.

Tal y como se pudo detectar tras el tsunami y el terremoto, en las grandes emergencias resulta mucho más eficaz aprovechar y apoyar las capacidades locales. El paradigma de la ayuda basado en una respuesta internacional, limita considerablemente las posibilidades de aunar esfuerzos junto con las autoridades locales y sociedad civil, y las relega a convertirse en un simple apoyo complementario de la acción humanitaria internacional.

En el apartado de reformas que acucian al sector y que se deben implementar su cuanto antes, figura como necesaria una mayor inversión en investigación e innovación humanitaria, así como también en el establecimiento de nuevas formas de trabajo en el transcurso de las intervenciones humanitarias. A menudo, los avances en innovación se ve obstaculizados por intereses políticos e institucionales. Pero el sector debe comprender que la innovación exige nuevas maneras de pensar la ayuda humanitaria, y pueden conducir a mejoras en la eficiencia, eficacia, calidad, logros e impactos sociales. Ejemplos claros como los

⁸⁹ Incapacidad para anticiparse y dar respuesta eficaz a situaciones críticas que se están haciendo visibles.

programas de *cash for work* o la *Humanitarian drinking straw*⁹⁰ demuestran cómo estas innovaciones –muchas de ellas son sólo simples cambios de actitud o modificaciones de conducta (*single loop learning*⁹¹)- pueden facilitar la labor humanitaria de manera sorprendente. Un buen punto de partida para implementar innovaciones, puede ser el enfoque de las “4 pes”⁹². Según este, las innovaciones pueden dedicarse a mejoras o avances en cuatro aspectos: *Productos*, como la mejora en productos alimenticios para combatir la desnutrición; *Procesos*, como la mejora en la coordinación; la *Posición* de una organización, en relación a su trabajo o a sus interesados clave, como por ejemplo cambiando el perfil de una organización o las formas de trabajo de un área de especialización como el refugio; *Paradigmas* o actitudes y creencias, como los cambios de paradigma en relación a la participación de los beneficiarios, la rendición de cuentas y la apropiación. El uso de las innovaciones en el contexto humanitario debe ser entendido como una forma de aprovechar las posibilidades creativas que ofrecen las organizaciones, que pueden llegar a traducirse en una mejora significativa del sector humanitario, y por tanto en mayor cantidad de vidas salvadas y menor cantidad de recursos invertidos.

Es inconcebible que a día de hoy el sector humanitario no pueda haber desarrollado un sistema eficaz de coordinación de la ayuda, ni una solución sólida al problema del refugio temporal, ni haya logrado incrementar la participación de los beneficiarios en los proyectos, ni tampoco haya obtenido una estrecha colaboración con contrapartes locales, y un largo etcétera. Está claro que no existe interés en evolucionar hacia un sistema más dinámico y flexible, que incorpore cambios constantes y que resulte realmente favorable para los beneficiarios. El verdadero interés se encuentra en la permanencia de un sistema basado en el

⁹⁰ Es una pajita para beber que incorpora técnicas de filtrado convirtiendo cualquier tipo de agua, incluida la contaminada, en agua potable. Se puede saber más en: (<http://www.vestergaard-frandsen.com/lifestraw>)

⁹¹ *Single loop learning* es un término creado por Chris Argyris and Donald Schön y citado por Ben Ramalingam y otros en el informe *Innovations in international humanitarian action*. Se trata de un aprendizaje llevado a cabo de acuerdo con las prácticas, políticas y normas de comportamiento del sector, que consiste en detectar y corregir las desviaciones y variaciones de estas normas y en la búsqueda de formas para que un procedimiento operativo estándar pueda ser mejor implementado.

⁹² ALNAP, Mensajes clave del octavo informe de la acción humanitaria de ALNAP, (www.alnap.org/pool/files/8rhakmes.pdf). Según este, las innovaciones pueden dedicarse a mejoras o avances en cuatro aspectos: Productos, Procesos, Posición, y Paradigmas o actitudes y creencias.

asistencialismo y la pasividad, en la preservación de un modelo de ayuda anticuado e ineficiente que perpetúa la necesidad y la dependencia de la ayuda por parte de los países vulnerables para así justificar su existencia, y que no les permite progresar hacia un desarrollo sostenido.

Muchas mega crisis más quedan aún por llegar. Esperemos que para esa altura la acción humanitaria haya aprendido algunas de las lecciones de las dos más grandes, para que su aplicación repercuta de una vez por todas en el beneficio real de los afectados y porque no también en la satisfacción de los profesionales que les asisten.

Un cambio **real y radical** de actitud en la concepción de lo humanitario es lo único que puede otorgar al sector mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los desastres venideros, que prometen ser mucho más numerosos y complejos.

XII. BIBLIOGRAFÍA

Libros y Documentos

- Cosgrave, J. (2007). *Informe de síntesis: Resumen ampliado*. Tsunami Evaluation Coalition: Londres. Disponible en: <http://www.alnap.org/initiatives/tec.aspx>
- Grünewald, F., Binder, A. & Yvion, G. (2010). *Inter agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*. GPPI & GURD: Londres. Disponible en: <http://www.urd.org/Real-time-evaluation-in-Haiti,458>
- ALNAP. (2010). *Haiti Earthquake Response context analysis*. ALNAP: Londres. Disponible en: www.alnap.org/resource/5869.aspx
- Norwegian Refugee Council. (2008). *Kit para la gestión de campamentos*. NRC: Noruega.
- FICR. (1994). *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales*. FICR: Ginebra.
- Sánchez Montero, M. (2006). *Una propuesta de Acción Humanitaria Española*. FRIDE: Madrid.
- United Nations. (1994). *Guidelines on the use of the military and civil defence assets in disaster relief*. DHA: Geneva.
- ALNAPb. (2010). *Improving the international humanitarian system: the potential for corporate humanitarian partnerships*. ALNAP: Londres.
- UNICEF. (2008). *Humanitarian Action Report 2008*. UNICEF: New York.
- CARE Internacional. (2010). *Marco de Rendición de Cuentas en la Ayuda Humanitaria*. CARE: Geneva.
- Ashdown, L. P. (2011). *Humanitarian Emergency Response Review*. DFID: London.
- OXFAM GB. (2009). *Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015*. OXFAM GB: London.
- OXFAM Internacional. (2009). *El derecho a sobrevivir: el reto humanitario del siglo XXI*. OXFAM Internacional: Londres.
- ALNAPc. (2009) *Mensajes clave del octavo informe de Acción Humanitaria de ALNAP*. ALNAP: Londres.

- Polastro, R. (2008). *Las intervenciones de emergencia con enfoque de desarrollo: el vínculo entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo*. Perspectivas en Políticas Públicas: Belo Horizonte.
- Rey Marcos, F. (2006). *La acción humanitaria en España: algunos elementos de reflexión*. FRIDE: Madrid.
- ICHRN. (2010). *Combinación de Capacidades*. ICHRN: Ginebra.
- Groupe URD. (2003). *La participación de la población afectada por las crisis en los programas de acción humanitaria*. Overseas Development Institute: Londres.
- CEPREDENAC, (2000). *Pueblos ayudando pueblos: fortalecimiento de las capacidades locales centroamericanas en la prevención de desastres*. CEPREDENAC: Guatemala.
- Cavallo, E., Powell, A. & Becerra, O. (2010). *Estimating the economic damage of the Earthquake in Haiti*. BID: New York.
- BID. (2011). *Haití y el Banco Interamericano de Desarrollo*. BID: New York.
- TECb. (2007). *Consolidated lessons and recommendations from the TEC Synthesis Report and TEC thematic evaluations*. TEC: London.
- FICRb. (2010). *Informe Mundial sobre Desastres 2010*. FICR: Ginebra.

Artículos de investigación

- Herson, M. (2010). *Criterios para dar forma a la respuesta y recuperación de Haití*. Revista de Migraciones Forzadas N° 34 (en línea). Disponible en: www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF34/Contenidos.pdf
- Zibechi, R. (2010). *Haití desde Haití: Más colonialismo que cooperación*. CIP Américas. Disponible en: <http://www.cipamericas.org/es/archives/2268>

Revistas electrónicas

- RAM, (2005) Revista del Aficionado a la Meteorología. *El tsunami del 26 de Diciembre de 2004 en el Océano Índico*. En RAM. Disponible en: <http://www.tiempo.com/ram/1831/el-tsunami-del-26-de-diciembre-de-2004-en-el-ocano-ndico/>
- Feldmann, A. (2008) Revista de Ciencia Política (Santiago). *Las raíces del desplazamiento interno y la intervención humanitaria*. En Revista ciencia

política, volumen 28, N^o 2. Disponible en:
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000200003&script=sci_arttext

Fuentes en Internet

- Abrisketa, J., Pérez de Armiño, K. (2006). *Acción humanitaria: concepto y evolución*. En Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Hegoa. Disponible en:
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>
- EM-DAT. (2010). *Natural Disasters Trends*. En EM-DAT International Disaster Database. Disponible en:
<http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>
- Sohr, R. (2010). *Haití: la solución está en su pueblo*. En Miradaglobal.com. Disponible en:
http://www.miradaglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1292%3Ahaiti-la-solucion-esta-en-su-pueblo&catid=27%3Apolitica&Itemid=74&lang=es
- FTS. (2010). *Emergency: HAITI – Earthquakes – January 2010*. En Financial Tracking Service. Disponible en:
<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyDetails&emergID=15797>
- AUSAID. (2007). *Indian Ocean Disaster: background to the Indian Ocean Disaster*. En ausaid.gov.au. Disponible en:
http://www.ausaid.gov.au/hottopics/topic.cfm?Id=9562_2054_7529_7688_4864#here
- PNUD. (2011). *Indicadores internacionales sobre desarrollo humano: Haití*. En undp.org. Disponible en:
<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/HTI.html>
- USAID. (2010). *Usaid post-earthquake response*. En usaid.gov. Disponible en:
<http://www.usaid.gov/ht/helphaiti.html>
- Arenas Romero, A. (2003). *Coordinación de la asistencia humanitaria ante emergencias*. Servicio Nacional de Estudios Territoriales. Disponible en:
<http://www.snet.gob.sv/Documentos/coorasishum.htm>
- Observatori Solidaritat. (2005). *La tragedia del sudeste asiático*. Observatori Solidaritat. Disponible en:
<http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/dossiers/tsunami/tsunami.htm>

- Rey Marcos, F. (1999). *Ayuda humanitaria y Cooperación al desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar*. En Iniciativa social y estado de bienestar. Disponible en: <http://www.iniciativasocial.net/nodanar.htm>
- UNICEF. (2009). *2004 Indian Ocean Earthquake and tsunami: lessons learned*. En UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.org/har08/index_tsunami.html
- Foro de Seguridad. (2010). *¿Los voluntarios entorpecen en vez de ayudar? Una polémica desatada en la tragedia de Haití*. En Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad. Disponible en: <http://www.forodeseguridad.com/artic/reflex/8114.htm>

Artículos periodísticos

- Abrantes, A. (2011). *Haití, un año después*. En EL PAÍS (en línea), 1 de Enero de 2011. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Haiti/ano/despues/elpepuint/20110111elpepuint_3/Tes
- EL PAÍS. (2010). El terremoto más intenso sufrido en 240 años en Haití. En EL PAÍS (en línea), 13 de Enero de 2010. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/terremoto/intenso/sufrido/240/anos/Haiti/elpepuint/20100113elpepuint_16/Tes
- AméricaEconomía. (2010). *¿Cómo terminar con la dependencia de ayuda en Haití?*. En AméricaEconomía (en línea), 30 de Octubre de 2010. Disponible en: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/mundo/como-terminar-con-dependencia-ayuda-en-haiti>
- EL PAÍS. (2011). *Más de 800.000 personas siguen desplazadas en Haití a un año del terremoto*. En EL PAÍS (en línea), 11 de Enero de 2011. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/800000/personas/siguen/desplazadas/Haiti/ano/terremoto/elpepuint/20110111elpepuint_9/Tes
- CNNExpansión. (2010). *Facebook y Twitter al servicio de Haití*. En CNNExpansión (En línea), 14 de Enero de 2010. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2010/01/14/facebook-y-twitter-al-servicio-de-haiti>
- BBC. (2010). *'Haiti relief lacks leadership, says Italian expert.'* BBC News, 25 January. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8478130.stm>

Listado de acrónimos utilizados

AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
DINEPA	Direction Nationale de l'eau Potable
FAO	Food and Agriculture Organization
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
IA-RTEH	Inter Agency Real Time Evaluation Haiti
IFRC	International Federation of the Red Cross
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONU	Organización de las Naciones Unidas
TEC	Tsunami Evaluation Coalition
WHO	World Health Organization