

2015

UNDER  
EMBARGO UNTIL  
23.09.2015  
23:59 GMT



# Informe mundial sobre desastres – Resumen

Los agentes locales en el centro  
de la acción humanitaria eficaz

[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)  
Salvar vidas, cambiar mentalidades.



Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su sentido de compromiso con la presente publicación.



# Informe mundial sobre desastres – Resumen

Los agentes locales en  
el centro de la acción  
humanitaria eficaz





# Índice

Introducción

5

## Los agentes locales en el centro de la acción humanitaria eficaz

<b>Capítulo 1</b>	<b>Preparar el terreno: los agentes locales, el presente y el futuro de la labor humanitaria</b>	<b>7</b>
Recuadro	Transformar la imagen del agente humanitario local: el caso de la Cruz Roja de Burundi	10
<b>Capítulo 2</b>	<b>Aciertos y desaciertos en el fomento de la capacidad para una mejor gestión del riesgo de desastres</b>	<b>11</b>
Cuadro 2.1	Principios fundamentales para el eficaz fomento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres	14
<b>Capítulo 3</b>	<b>Más allá de las operaciones: legislación, gobierno y función de los agentes locales</b>	<b>15</b>
Recuadro	Indonesia marca la pauta en materia de preparación jurídica para la asistencia internacional	18
<b>Capítulo 4</b>	<b>El rastro del dinero: ¿corresponden los patrones de la financiación a las tendencias y pruebas empíricas?</b>	<b>19</b>
Recuadro	El valor del intermediario	22

**Capítulo 5 Gestión a distancia: las realidades de la transferencia del riesgo en entornos difíciles 24**

Recuadro	La función de los donantes en la gestión a distancia en Somalia: ojos bien cerrados	27
----------	---	----

**Capítulo 6 Armas sí, huracanes no: función de los agentes locales en los conflictos prolongados 29**

Recuadro	República Centroafricana: percepción y aceptación a nivel local de los agentes internacionales	32
----------	--	----

**Capítulo 7 La voz de los agentes locales y el fomento de su autonomía digital 34**

Recuadro	"La innovación inversa": el ingenio de los agentes locales al servicio de los agentes internacionales	37
----------	---	----

Principios Fundamentales

*contracubierta*

# Introducción

## Los agentes locales en el centro de la acción humanitaria eficaz

La intervención humanitaria de nuestra organización fue necesaria ante la crisis suscitada por el virus del ébola, el terremoto en Nepal, el conflicto en Siria, las inundaciones en Alemania y el paso del huracán Sandy en Estados Unidos. Aunque las situaciones fueron muy diferentes, tuvieron una característica en común, a saber, en todas quedó patente la importante función que desempeñan los agentes locales y que, a menudo, no se valora como corresponde.

La población local es siempre la primera en reaccionar. En Nepal, los trabajadores de los servicios de emergencia y los voluntarios locales estaban ya a la obra cuando la tierra aún se estremecía. En África occidental, mucho antes de que el mundo tomara conciencia de la verdadera magnitud de la amenaza del virus del ébola, los agentes sanitarios locales trabajaban ya junto a las comunidades afectadas para brindar tratamiento y aislar a los enfermos, o enterrar los cadáveres.

Su eficacia no se explica únicamente debido a la proximidad, sino a la perspectiva que aportan. Forman parte de la vida de las comunidades antes de que ocurran las crisis y, por consiguiente, no las consideran hechos aislados, sino eventos vinculados al pasado, a riesgos, vulnerabilidades e inequidades no resueltos. Por graves que sean, las emergencias (los desastres, las crisis sanitarias, e incluso los conflictos) no son ni un comienzo ni un fin, sino circunstancias que cabe superar, aunque ello no ponga necesariamente fin a los desafíos que enfrentan las comunidades.

La perspectiva y el conocimiento de los contextos locales (patrones climáticos, dirigentes comunitarios, vulnerabilidades y fortalezas) confiere a los agentes locales una posición idónea para encontrar soluciones que reduzcan los riesgos subyacentes. Así, pueden ayudar a las comunidades a prepararse con antelación y a enfrentar crisis y amenazas, de manera que salgan fortalecidas y acrecienten su capacidad de resistencia y recuperación en el proceso.

En la edición del *Informe Mundial sobre Desastres* de este año se promueve el reconocimiento de la función que desempeñan los agentes locales, y se insta a que los gobiernos y la comunidad internacional de asistencia redoblen esfuerzos para reforzar y apoyar esa función fundamental. No obstante, no se puede transferir a los agentes locales toda la responsabilidad que conllevan las intervenciones ante desastres en gran escala. La comunidad internacional cumple sin duda un importante papel, pero se impone la necesidad de mayor equilibrio. Los agentes internacionales pueden aportar recursos especializados y pericia técnica, con humildad, confianza y respeto, acompañada de una auténtica voluntad de fortalecimiento de la capacidad local.

El presente informe constituye una aportación importante a los debates sobre la adaptación local de la acción, en curso desde hace mucho tiempo, pero que han cobrado notoriedad este año debido a que los gobiernos y los grupos de ayuda reconsideran sus modalidades de trabajo. Se inspira en las deliberaciones sostenidas tanto a principios del año durante la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Sendai, como recientemente en el marco del proceso

encaminado a la determinación y a la aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible. Es una contribución directa a la Cumbre Humanitaria Mundial que se llevará a cabo el próximo año, donde la adaptación local de la ayuda será una de las principales áreas temáticas. Cada proceso ha puesto de relieve la importancia de la consolidación y de la financiación de la capacidad en los planos local y nacional. El éxito o el fracaso de nuestras intervenciones dependerá, en última instancia, del equilibrio que se logre entre los esfuerzos en los ámbitos mundial y local.

En ese sentido, a principios de este año la Federación Internacional puso en marcha la Coalición de mil millones para la *resiliencia*\*, una nueva iniciativa orientada a movilizar a las comunidades y los asociados con el fin de incrementar radicalmente los esfuerzos para fomentar la capacidad de resistencia y recuperación que permitan salvar vidas, preservar los medios de subsistencia y fortalecer la capacidad de las comunidades para recuperarse y resistir crisis futuras.



**Elhadj As Sy**  
Secretario General

\* El término "*resiliencia*" se emplea en este título de la designación original en referencia al vocablo "*resilience*", en inglés, cuya traducción usual en este sentido corresponde a "capacidad de resistencia y recuperación ante la adversidad".





## Preparar el terreno: los agentes locales, el presente y el futuro de la labor humanitaria

El 25 de abril de 2015, justo antes del mediodía, empezó a temblar la tierra en la antigua ciudad de Bhaktapur, situada en el extremo oriental del Valle de Kathmandu. Sammeer Bajracharya, un estudiante en ingeniería de 22 años, se encontraba en su casa. “Apenas empezó el terremoto, supe lo que pasaba. Me aseguré de que mi familia estaba bien y, apenas cesaron las sacudidas, salí para ayudar y orientar a los demás hacia lugares más seguros”.

Las personas como Bajracharya, que viven en las zonas afectadas, son las primeras en intervenir. Cuando el resto del mundo recibió la noticia de esta catástrofe temida de larga data, los voluntarios y los servicios de emergencia locales ya habían empezado a cavar y rescatar a las víctimas de entre los escombros, prestar primeros auxilios y organizar los elementos iniciales de lo que se convertiría en un esfuerzo humanitario masivo.

Es cada vez más frecuente que los agentes locales (organizaciones no gubernamentales locales, comités comunitarios de gestión de desastres, grupos religiosos, empresas, trabajadores de los servicios de emergencia y de salud, entre otros muchos) sean los primeros en intervenir frente a las crisis y quienes encabezan las iniciativas en

En las islas Salomón, Silas Keve coopera con la organización no gubernamental local *Kastom Garden Association*, que promueve nuevos métodos de cultivo para optimizar la adaptación al cambio climático. La mayoría de las organizaciones nacionales e internacionales reconoce que, mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el apoyo a los agentes no gubernamentales, se favorecerá la incidencia humanitaria a corto y largo plazo.  
© Benoit Matsha-Carpentier, Federación Internacional

materia de reducción del riesgo de desastres. En la edición de este año del *Informe Mundial sobre Desastres* se analiza los motivos subyacentes a este creciente interés por la función de los agentes locales, así como las razones por las que todavía se les mantiene apartados del protagonismo que les corresponde en las principales operaciones humanitarias. Se aborda asimismo algunas de las dificultades e inquietudes aparejadas a la progresiva dependencia a nivel mundial de la labor que desempeñan estos agentes locales, sobre todo en situaciones de conflicto. Finalmente, se destaca algunos de los esfuerzos dedicados a mejorar la cooperación entre los agentes humanitarios “tradicionales” y locales.

La comunidad humanitaria, el mundo académico y los donantes reconocen cada vez más ampliamente la función esencial de los agentes locales, que no solo se explica por su proximidad. En efecto, parte de este mayor reconocimiento guarda también relación con la expansión del programa mundial para la reducción del riesgo de desastres, que propugna el fomento de la vinculación de la acción humanitaria con el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación de las poblaciones, las instituciones y los lugares propensos a sufrir catástrofes, así como de su preparación ante los desastres. Además, se intensifica el sentimiento de que una mayor presencia de los agentes locales podrá, en última instancia, ayudar a la resolución de algunos de los perennes problemas inherentes a la asistencia humanitaria, como las restricciones en materia de acceso, la fragmentación e incoherencia de las operaciones y el desfase entre las etapas de intervención, recuperación y desarrollo.

Con todo, pese a los compromisos oficiales internacionales y a las buenas intenciones que muestran muchas de las partes, las evaluaciones posteriores a los desastres, los informes sobre investigaciones y los relatos ponen sistemáticamente de manifiesto la escasa cabida que concede a los agentes locales la comunidad internacional a cargo de las operaciones humanitarias.

Tal vez ello se perciba con mayor crudeza en el ámbito de la financiación de las actividades humanitarias. Un ejemplo citado con frecuencia es el de los agentes locales en Haití que, conforme con lo señalado por las Naciones Unidas (ONU), recibieron menos del diez por ciento (10%) de los seis mil cuatrocientos treinta millones de dólares estadounidenses recaudados durante los dos años posteriores al terremoto que asoló el país en 2010.

Desde hace mucho tiempo, los textos de las normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre han hecho hincapié en la soberanía y autoridad de los gobiernos nacionales en materia de supervisión de las operaciones internacionales, e instrumentos más recientes también insisten en el respeto por el papel de las autoridades locales y de la sociedad civil nacional en las intervenciones motivadas por catástrofes. No obstante, muchos agentes nacionales y locales estiman que persiste una distancia significativa entre la teoría de esos principios acordados y la realidad que se vive en el terreno, en donde resulta insuficiente su participación en los foros mundiales para la adopción de decisiones o en las actividades internacionales de intervención desplegadas en sus territorios.

En los últimos veinte años, muchos países antes considerados países de ingresos bajos se han convertido en países de ingresos medios e incluso altos. Con una menor dependencia de la ayuda exterior, están mejor situados para decidir acerca de sus relaciones internacionales, en particular, en lo que atañe a los vínculos tradicionales entre donantes y beneficiarios. En paralelo, la aparición de nuevos donantes, sobre todo en el ámbito del desarrollo, ofrece enfoques alternativos que, además de difuminar la línea de separación entre las inversiones y la asistencia, marcan una transformación en las antiguas relaciones Norte-Sur.

Otro cambio fundamental afecta a la naturaleza del servicio voluntario, una pieza fundamental en la gestión de crisis e intervención a raíz de estas. Habida cuenta la evolución de los estilos de vida, el incremento de la movilidad y la reducción del tiempo disponible para ejercer de voluntario, los agentes tanto internacionales como locales han de hacer frente a la desaparición de la figura del voluntario “de toda la vida”.

A la luz de esos factores, cabe una reflexión acerca de las circunstancias que favorecen una eficaz colaboración entre los agentes internacionales y los agentes locales, así como sobre los medios a través de los cuales estos pueden crear entornos más propicios para el trabajo conjunto.

Cabe mencionar en primer lugar las directrices que emanaron de una conferencia mundial organizada por el Gobierno de Filipinas en 2014, bajo el título “Diálogo sobre respuesta ante desastres”, que plantean determinadas propuestas, a saber:

- los agentes internacionales y los donantes deberían redoblar esfuerzos para respaldar y complementar las capacidades nacionales existentes en vez de remplazarlas, velando, por ejemplo, por que las intervenciones internacionales estén en consonancia con los planes nacionales de intervención;
- asimismo, las autoridades nacionales pueden y deberían poner más empeño en incorporar la eventual ayuda internacional en sus normas, planes y procedimientos respectivos;
- los sistemas internacionales de intervención y coordinación en caso de desastre se deberían adaptar al sistema nacional y al contexto de cada estado afectado;
- los agentes nacionales e internacionales, incluidas las fuentes de financiación recién llegadas y emergentes como el sector privado, deberían colaborar con los gobiernos nacionales y la sociedad civil en el desarrollo de instrumentos y mecanismos de financiación que permitirían la entrega directa de recursos a las partes nacionales que intervienen en el asunto.

Queda claro que la creación de un entorno propicio exige que todas las partes se muestren pragmáticas y flexibles al seleccionar sus asociados eventuales y al aplicar los principios e instrumentos pertinentes. En lo que atañe al elemento internacional de esta ecuación cabría hacer particular hincapié en los aspectos descritos a continuación.

- *Asignación de tiempo y de recursos* con miras a entender los contextos y las culturas en las que actúan los asociados humanitarios locales, así como la dinámica del sector en su conjunto.
- *Inversión en las personas* con arreglo a los firmes apoyos locales de los que gozan, su calidad de dirigentes y sus antecedentes. La celebración de diálogos abiertos a nivel de dirigentes en los que se aborde los objetivos a largo plazo, el sentido del compromiso y las oportunidades, así como los riesgos existentes.
- *Comprobación de que cada apoyo se negocia* en base a un entendimiento común sobre la ubicación de los profesionales locales (con o sin ayuda exterior), sus prioridades y necesidades en el momento, y la manera en que la asistencia internacional les puede ayudar a proseguir con una formación continua.
- *Distanciamiento de la idea de que el proyecto financiero* es el punto de referencia fundamental en las relaciones. En lugar de ello, búsqueda de modalidades de inversión que favorezcan la autonomía de las actividades, para probarlas y adecuarlas conforme a enfoques adaptados al ámbito local.
- *Reconocimiento del valor de los aspectos estructurales de la asociación*: vinculaciones, formación, solidaridad e inversión en actividades de esta índole, con el fin de beneficiar a todas las partes de la relación.
- *Desarrollo de modelos de asociación* que ofrezcan una verdadera oportunidad de repartir equitativamente la dirección y los beneficios, y que permitan a las organizaciones locales emprender iniciativas con un mayor valor compartido en vez de establecer relaciones circunstanciales o puntuales.

- *Valoración de los agentes locales con arreglo a sus propios términos* en vez de considerarlos como organismos infinitamente flexibles que se encuentran en el lugar con objeto de establecer una multitud de objetivos de ayuda. Cualquier actividad de formación o de fortalecimiento de la capacidad debería ante todo favorecer los objetivos principales de la organización local, en vez de limitarse a impulsar el programa del organismo internacional.

Cuando se trabaja con agentes locales, el cambio a largo plazo resulta complejo. El proceso para orientar a la acción humanitaria en una nueva dirección conlleva unos costos inevitables imputables a la formación, la adaptación, los fallos y las fluctuaciones a medio plazo en la ejecución de las actividades. Con todo, los beneficios obtenidos son considerables y si la comunidad internacional aspira a conservar su pertinencia y eficacia, se tendrá que adaptar y deberá colaborar con los agentes locales en la elaboración de nuevos sistemas de asociación, adopción de decisiones e inversión.

### Transformar la imagen del agente humanitario local: el caso de la Cruz Roja de Burundi

En Burundi, casi todas las 2 850 *collines* (conforme se denomina a las unidades administrativas más pequeñas) cuentan con secciones de la Cruz Roja con las que colaboran entre cincuenta y quinientos voluntarios, en localidades que no superan los tres mil habitantes. Así, en una población total de diez millones de personas, más de cuatrocientas mil prestan servicios voluntarios.

Las secciones de las *collines* son el enlace entre la intervención humanitaria, las autoridades gubernamentales y los recursos internacionales. Los conocimientos y la confianza derivados de sus actividades generan cohesión y aceptación en las comunidades cuando surgen dificultades humanitarias.

En junio de 2013, veinticinco refugiados burundeses fueron expulsados de Tanzania y recibieron asistencia de los voluntarios de la Cruz Roja local durante varias semanas. Más tarde, en agosto de ese año, las autoridades tanzanas expulsaron a grandes cantidades de personas en cuya ayuda acudieron, una vez más, en primer lugar las unidades locales de la Cruz Roja.

Sin embargo, los recursos locales no bastaron y se establecieron relaciones de colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y otros organismos, para proporcionar alimentos, agua y servicios de saneamiento.

En los últimos diez años, la Cruz Roja de Burundi ha transformado la escala de su labor y el carácter sustentable de esta, convirtiéndose en una organización arraigada en el tejido social de las comunidades vulnerables del país.

Un indicador del valor de la labor humanitaria plasmada a través de este proceso se observa en las más de ocho mil viviendas tradicionales construidas, entre 2007 y 2009, por los voluntarios locales para los refugiados que regresaron a sus lugares de origen. Si este trabajo se hubiese financiado mediante fuentes internacionales habría costado cientos de miles de dólares.

En una sociedad como la de Burundi, que emerge de un conflicto, los voluntarios ilustran la función desempeñada por la Cruz Roja en el fomento de un contexto neutral en el que los diferentes grupos étnicos aúnan esfuerzos y forjan relaciones de confianza. ■

---

*El capítulo 1 fue redactado por Mo Hamza, profesor de Gestión del Riesgo de Desastres en la Universidad de Copenhague. Los autores del texto del recuadro son Ian Steed, asesor de la Federación Internacional en desarrollo institucional, y Balthazar Bacinoni, asesor de la Cruz Roja de Burundi en diplomacia humanitaria.*





## Aciertos y desaciertos en el fomento de la capacidad para una mejor gestión del riesgo de desastres

Cada año, los donantes y las organizaciones no gubernamentales invierten importantes sumas de dinero en iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad de los agentes locales para asumir la gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, muy pocos documentos de políticas y orientación recientes presentan sólidos fundamentos empíricos.

Son escasas las evaluaciones independientes de la eficacia de los programas de fomento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres, e incipientes los análisis de las condiciones necesarias para intervenciones eficaces en este ámbito. Habida cuenta de la necesidad de contar con mejor fundamento empírico, en 2013, la Federación Internacional y varios de los gobiernos donantes más importantes pusieron en marcha un proyecto de investigación de dos años de duración para subsanar esta carencia.

Inundaciones en Europa central (2013): el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones locales de la sociedad civil para mejorar la gestión de los riesgos de desastre y el fomento del sentido de apropiación local respecto de ese tipo de actividades son pertinentes y fundamentales tanto en los países de altos como de bajos ingresos.  
© Federación Internacional

La investigación, aún en curso, está destinada a abordar tres problemas globales. En primer lugar, la falta de análisis suficiente sobre cauces y medios para que las instituciones fortalezcan la capacidad de gestión del riesgo de desastres, especialmente en contextos de inseguridad; en segundo lugar, los inadecuados sistemas de seguimiento y evaluación que utilizan los agentes dedicados a esas tareas; y, en tercer lugar, la falta de fundamentos empíricos fiables y específicos sobre el fortalecimiento de esta capacidad específica que puedan ser útiles para quienes elaboran políticas de desarrollo.

Será necesaria la cuidadosa interpretación de los resultados de la investigación para facilitar la labor de los profesionales y de quienes formulan políticas. Se espera que la investigación favorezca la ejecución de iniciativas más eficaces para el fortalecimiento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres por parte de agentes locales en los países en desarrollo (véase el recuadro).

La investigación abarca el estudio de casos específicos en seis países: Etiopía, Haití, Mozambique, Myanmar, Pakistán y Filipinas, en torno a seis principios: flexibilidad, planificación, sentido de apropiación, interacción, capacidad funcional, y capacidad de resistencia y recuperación.

El *sentido de apropiación* es uno de los principios fundamentales que la literatura sobre el tema señala como esencial para el desarrollo eficaz de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres. La participación es especialmente importante en este contexto porque las comunidades suelen tener mejor conocimiento de las vulnerabilidades y amenazas. Sin embargo, el sentido de apropiación no surge del mero deseo de colaboración, sino que se forja con el tiempo.

Asimismo, no cabe duda de que la participación de las comunidades es mayor cuando se utilizan métodos que consideran los aspectos culturales y cuando en la planificación de los programas se toma en cuenta las limitaciones relativas a los medios de vida.

Los debates sobre el fomento de la capacidad señalan la importancia de un “entorno propicio”, expresión que no es fácil definir pero que, básicamente, se refiere a las condiciones que favorecen un fuerte impulso dentro de la sociedad orientado a lograr la eficacia de la gestión del riesgo de desastres. En la investigación, hemos observado que las iniciativas de fomento de la capacidad a menudo contribuyen a generar ese tipo de entorno.

Algunos programas tienen la promoción por objetivo primordial; en otros —como en Pakistán, Etiopía y Filipinas— esa tarea es un “complemento” de diversas iniciativas.

Una forma especialmente eficaz de crear un entorno propicio a nivel de las comunidades es vincular la gestión del riesgo de desastres con los medios de vida, y también es fundamental el establecimiento de un grupo de profesionales especializados en dicha gestión.

La literatura especializada destaca las dificultades relativas a la formación en los países en desarrollo y expone los obstáculos para el fortalecimiento sostenido de la capacidad. Uno de ellos reside en que la formación no adquiere carácter institucional y sostenido, además de que, con frecuencia, no se imparte adecuadamente, y rara vez se evalúa sus repercusiones. Sin embargo, de los estudios de casos realizados en el curso de esta investigación se desprende que la ejecución de adecuados programas de formación conlleva la consolidación de capacidad duradera.

En algunos países, la formación parece ser más eficaz cuando quienes la reciben participan directamente en ella. Se utiliza ampliamente la formación de formadores, aunque este mecanismo puede resultar en menor calidad a medida que la formación se disipa en cascada.

Entre otros factores esenciales cabe mencionar el apoyo en la coordinación de decisiones y la colaboración entre las diversas partes interesadas y las instituciones de buen gobierno, así como la determinación para lograr la participación de representantes gubernamentales nacionales. A continuación figuran otras conclusiones generales de la investigación.

- En todos los países estudiados, se reclama con frecuencia que los programas de fomento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres sean demasiado cortos.
- La atención aún se concentra en las intervenciones en casos de desastre, aunque en todos los países estudiados se observó una transición general hacia una perspectiva más amplia.
- Existe la percepción subyacente de que el “fomento de la capacidad” se refiere al suministro de equipos y a la formación; no obstante en la literatura sobre el tema se sugiere un concepto más amplio que abarque la capacidad funcional.
- En contextos frágiles o en países con muy poca capacidad para la gestión del riesgo de desastres, se observa claramente la necesidad de conocimientos técnicos para asumir esa tarea de manera que las personas comprendan que es posible controlar ciertos aspectos del riesgo y reducir la vulnerabilidad.
- Muchas veces, los programas de fomento de esta capacidad se llevan a cabo sin una evaluación rigurosa de las necesidades.
- En todos los países estudiados, la calidad del seguimiento y la evaluación es escasa y apenas la mitad de los programas incluyen una evaluación externa.
- Tampoco se concede suficiente atención a cuestiones de género. Pocos programas incluyen objetivos relativos a la participación de las mujeres, por ejemplo, que la mitad de los integrantes de los comités de gestión del riesgo de desastres o que un determinado porcentaje de los participantes de los cursos de formación sean mujeres.
- En muy pocos casos existe adecuada planificación del carácter sostenible de las actividades ni estrategias para cesar las actividades. Cuando esta existe, es deficiente.

## Conclusión

A pesar de la inversión anual en el fomento de la capacidad de los agentes locales en materia de gestión del riesgo de desastres, existe poca evidencia acerca de los elementos que garantizan la eficacia de los programas. En particular, es necesario entender mejor los medios para preservar y consolidar los beneficios derivados del fomento de la capacidad.

En este capítulo se han señalado algunas enseñanzas fundamentales para la ejecución eficaz de programas de fomento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres, y los errores que conviene evitar. El enfoque preconizado reposa sobre la importancia de la flexibilidad, el sentido de apropiación, la planificación, la interacción, el fomento de la capacidad funcional, y la necesidad de un fortalecimiento transversal de la capacidad en todos los sectores.

Las organizaciones externas que se ocupan del fomento de la capacidad en este ámbito adoptan un enfoque estimulante y progresista con respecto a las asociaciones y, en su mayoría, reconocen la necesidad de colaborar con estructuras establecidas y de tomar medidas concretas para lograr la participación de las organizaciones nacionales. De manera óptima, las asociaciones entre agentes se caracterizarán por esquemas horizontales en cuanto a la adopción de decisiones, pero el sentido de apropiación e identificación con las iniciativas trasciende los mecanismos formales.

En la práctica, no siempre es fácil distinguir entre el fomento de la capacidad “técnica” y “funcional”. La formación es un pilar fundamental en cuanto a esta última, en particular dada la lentitud de la evolución de las estructuras de gobierno con miras a una gestión más integral del riesgo de desastres. Con creciente frecuencia, las intervenciones de fomento de la capacidad integran la formación y la adopción de decisiones.

### CUADRO 2.1 Principios fundamentales para el eficaz fomento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres

Principio	Definición
Flexibilidad y capacidad de adaptación	Las intervenciones de fomento de la capacidad se deberían abordar de manera flexible, para que la configuración de los programas no sea impuesta como “modelo” por un agente externo sino que se adapte al contexto.
Planificación exhaustiva	Se debe concebir con cuidado los programas de fomento de la capacidad de modo que resulten apropiados para el contexto, sean pertinentes y sostenibles. La planificación debería reposar sobre las capacidades existentes, y el calendario de las actividades de los programas debería corresponder al contexto.
Sentido de apropiación y fomento de la cooperación	Los destinatarios de actividades de fomento de la capacidad deberían desempeñar funciones destacadas tanto en la elaboración como en la ejecución de los programas de fomento de la capacidad. La participación directa, junto con la clara definición de responsabilidades y el interés de los dirigentes locales favorece un sentido de apropiación e identificación.
Interacción entre distintos agentes y ámbitos de acción	A través de las iniciativas de fomento de la capacidad se debería fortalecer las destrezas necesarias para la coordinación de actividades a distinto nivel y con diversas partes interesadas, colmándose los vacíos que pudieran existir en materia de capacidad y de comunicación.
Hincapié en el fortalecimiento de la capacidad funcional	Los programas de fomento de la capacidad pueden favorecer entornos propicio de manera práctica, por ejemplo, creando incentivos para el desempeño y para retener al personal. Asimismo, estos programas pueden promover las condiciones políticas necesarias para impulsar la reducción del riesgo de desastres como prioridad.
Favorecer la reducción del riesgo de desastres y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación en general	Las intervenciones de fomento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres deben orientarse a la aplicación de un enfoque más integral pero orientado por la reducción de ese riesgo. Entre otros, se puede contemplar la evolución de la gestión de emergencias a corto plazo hacia el fortalecimiento de capacidades para la prevención de desastres, la mitigación de sus consecuencias y la recuperación posterior a ellos.

*El capítulo 2 y el recuadro fueron redactados por Zoë Scott, Roger Few, Kelly Wooster y Marcela Tarazona de Oxford Policy Management.*





## Más allá de las operaciones: legislación, gobierno y función de los agentes locales

Si no se está prestando apoyo a los agentes locales en funciones importantes en relación con el socorro humanitario y la gestión del riesgo, ¿se debe a carencias en las legislaciones y las normas?

Los instrumentos internacionales formales son claros con respecto a las autoridades nacionales, pero no dicen mucho sobre otros agentes locales. Los tratados de este ámbito no son tan conocidos como los principales documentos no vinculantes.

Entre estos últimos, probablemente el documento de mayor importancia es la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, de 1991, donde se describe la función del coordinador del Socorro de Emergencia –que ahora se denomina Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)– y el Comité Permanente entre Organismos, y donde se ofrece orientación sobre la preparación, la reducción del riesgo, el socorro y la recuperación.

Después de que el tifón Haiyán asolará Filipinas en 2013, se aportó innovaciones para mejorar la gestión de las relaciones entre los agentes internacionales y nacionales. No obstante, al igual que en numerosos países, cabe desplegar más esfuerzos en el plano local para disipar cierta confusión en cuanto a las funciones de los agentes locales.  
© Federación Internacional

La resolución también establece la función principal de los Estados afectados y exhorta a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas a promover la disponibilidad de capacidades de socorro a nivel local o regional.

En 2007, las partes de los Convenios de Ginebra y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprobaron las directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, donde se insta a las autoridades nacionales a facilitar la asistencia, además de controlarla y regularla. También se afirma la función de auxiliares de los poderes públicos que desempeñan las Sociedades Nacionales.

Entre otras responsabilidades fundamentales de los agentes internacionales que intervienen en casos de desastre, las directrices se refieren a la obligación de regirse por la legislación nacional, de coordinar y de fortalecer las capacidades locales.

En 2005, el Comité Permanente entre Organismos aprobó la aplicación de los grupos temáticos en las intervenciones internacionales, y en las redes internacionales como World Vision, CARE, Oxfam y Action Aid se han incorporado enfoques similares.

Entre tanto, dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha ido creciendo el énfasis en la soberanía de las Sociedades Nacionales de los países afectados.

La situación actual resulta muy frustrante para los gobiernos de los Estados afectados por desastres, ya que a pesar de haber un discurso sobre la importancia de su función, muchos sienten que en realidad tienen un rol secundario.

Gobiernos y organizaciones no gubernamentales se han quejado de la falta de acceso al Comité Permanente entre Organismos, que actualmente está integrado por organizaciones humanitarias y de desarrollo; los funcionarios nacionales o locales no están representados en el mismo, y se le ha llamado “la red de redes” y el “club occidental”.

Los grupos temáticos se han convertido en un importante espacio para la toma de decisiones sobre las intervenciones internacionales. Constantemente se les acusa de no integrar a las autoridades nacionales y a las organizaciones no gubernamentales locales, pero algunos gobiernos se han adaptado a ellos y se han observado avances en la inclusión de las organizaciones no gubernamentales locales.

Los instrumentos normativos internacionales reflejan la clara comprensión de que la principal responsabilidad en relación con la reducción del riesgo de desastres corresponde a los gobiernos. Algunos de los mismos tratados sobre los casos de desastre que ignoran a las autoridades subnacionales y a la sociedad civil en las intervenciones sí las incluyen en lo relativo a la reducción del riesgo.

La cuestión es un poco más complicada con respecto a los tratados sobre la prevención de desastres de evolución lenta. Por ejemplo, en la convención de lucha contra la desertificación, aprobada en 1994, se indican claramente las responsabilidades de los gobiernos y los requisitos detallados sobre la función especial que corresponde a las autoridades subnacionales y las organizaciones no gubernamentales.

La resolución de las Naciones Unidas donde se declaró que los años noventa serían el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro aprobados en 1994, el Marco de Acción de Hyogo de 2005, y más recientemente, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres reafirman el papel central de las autoridades nacionales y reconocen a los agentes subnacionales.

Además de la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR) y el grupo de tareas entre organismos para coordinar a los organismos de las Naciones Unidas, se han organizado plataformas regionales con participación de una amplia base de interesados.

También ha habido conferencias mundiales periódicas sobre la reducción de los desastres que han producido los principales instrumentos internacionales en la materia a los que se hace referencia en el presente, pero la última palabra con respecto a esos textos corresponde a los Estados.

Con el cambio climático, desde la primera Conferencia de las Partes (CP) celebrada en 1995, la participación de observadores no estatales ha aumentado hasta alcanzar casi los 1 600 (mayormente representantes de la industria y organizaciones no gubernamentales, más que de pueblos indígenas, sindicatos, agricultores o grupos de mujeres).

En lo concerniente a la reducción del riesgo de desastres, el acceso de los agentes locales a los ámbitos internacionales de toma de decisiones ha mejorado en cierta medida, pero sigue siendo claramente secundario.

En 2007, después de seis años de investigación específica, la Federación Internacional determinó que solo unos pocos Estados contaban con marcos legislativos o de políticas para las intervenciones ante casos de desastre. En consecuencia, las intervenciones internacionales debían enfrentar una regulación excesiva en algunas áreas (por ejemplo, en los retrasos en el despacho de aduanas) y una falta de regulación en otras (por ejemplo, en la supervisión de los equipos médicos extranjeros).

Pero tras la aprobación de las directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, al menos 19 países han aprobado nuevas leyes y procedimientos sobre la base de las recomendaciones de las directrices, entre ellos, Indonesia (véase el recuadro).

En muchas leyes y políticas nacionales, “desastre” se define como un hecho que supera las capacidades locales, lo que implica una transferencia hacia afuera de parte de la responsabilidad y el poder de las autoridades locales en relación con las operaciones, un proceso que a menudo es difícil y tiene una carga política.

En materia de reducción del riesgo de desastres, muchos países han delegado las responsabilidades de actividades clave en las autoridades subnacionales, aunque muchas veces esto no va acompañado del correspondiente acceso a los recursos o el personal especializado necesario.

## Conclusión

Las actitudes predominantes en relación con la función de los agentes locales en el ámbito de la ayuda humanitaria y la gestión del riesgo de desastres han cambiado, y tanto las normas internacionales como las nacionales también están evolucionando.

Las normas internacionales establecen que la función principal en el socorro humanitario corresponde a los Estados afectados, lo cual también es claro en la orientación de los organismos, pero esos Estados sienten cada vez más que hay una gran brecha entre la aspiración y la realidad.

La legislación internacional (más que las normas no vinculantes) prácticamente no menciona la función de las autoridades subnacionales y la sociedad civil en las operaciones humanitarias, aunque sí las incorpora en relación con la reducción del riesgo

de desastres. La formulación de más normas vinculantes podría agregar presión para obtener mejores resultados.

Sin embargo, algunos Estados temen que al compartir cada vez más espacio en procesos que tradicionalmente eran intergubernamentales se esté generando un “terreno resbaladizo”, y también cuestionan la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Con respecto a los sistemas nacionales, es claro que muchos Estados no se han preparado adecuadamente para gestionar operaciones internacionales de envergadura. Algunos han procurado consagrar la función de las autoridades subnacionales y la sociedad civil en la legislación y las políticas, y se observa una tendencia hacia una mayor inclusión.

En general, parece que los marcos normativos van en la dirección correcta en cuanto a la promoción de los agentes locales, que ahora están bastante bien representados en los documentos normativos. Es hora de que los mecanismos de toma de decisiones se pongan al día.

### **Indonesia marca la pauta en materia de preparación jurídica para la asistencia internacional**

El tsunami ocurrido en 2004 actuó como catalizador de una importante reforma jurídica e institucional en Indonesia, que ahora cuenta con uno de los marcos jurídicos más completos del mundo para la gestión de desastres y las intervenciones ante los mismos. Antes, no existían procedimientos claros para la gestión del enorme flujo de asistencia internacional.

Algunos de los obstáculos eran los elevados impuestos y derechos para la importación de artículos de socorro, los largos procedimientos para el despacho de aduanas, y las incongruencias y la confusión en torno a las visas y los permisos de trabajo.

Pero la Cruz Roja Indonesia (Palang Merah Indonesia) trabajó conjuntamente con el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y los principales agentes humanitarios (como, por ejemplo, las Naciones Unidas) en la formulación de un marco jurídico para abordar estas dificultades. Fue así que en 2007 se aprobó una nueva ley de gestión de desastres, y posteriormente reglamentaciones sobre, por ejemplo, la función de las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales extranjeras.

Una directriz formulada en 2010 por la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres de Indonesia ofrece orientación aún más pormenorizada sobre la función de la asistencia internacional en las operaciones de socorro.

Los desastres ocurridos en los últimos años, como el terremoto de Padang en 2009 y la erupción del volcán Merapi en 2010, han puesto a prueba el sistema y confirmado que se han dado grandes pasos.

Las autoridades y la Cruz Roja Indonesia reconocen la necesidad de poner a prueba, revisar y mejorar sus leyes y marcos nacionales. Con la ayuda técnica de la Federación Internacional y otros asociados, se han tomado medidas tales como la realización de simulacros para poner a prueba las funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación, así como la investigación, difusión y promoción en materia de normas, leyes y principios aplicables en las acciones internacionales en casos de desastre.

En 2015 y 2016, el parlamento indonesio llevará a cabo la revisión de la legislación nacional con respecto a la gestión de desastres y la Cruz Roja Indonesia desempeñará un papel activo en la tarea. ■

---

*El capítulo 3 fue redactado por David Fisher, coordinador mundial de la Federación Internacional, y el recuadro por Lucia Cipullo, delegada de la Federación Internacional en materia de derecho relativo a desastres para Asia Sudoriental.*



## El rastro del dinero: ¿corresponden los patrones de la financiación a las tendencias y pruebas empíricas?

Hace tiempo que las intervenciones humanitarias internacionales reconocen la necesidad de apoyar a los agentes locales, pero la realidad de las operaciones se aparta bastante de esta aspiración. En muchos casos, la intervención humanitaria internacional se caracteriza por “evitar al Estado” y los enfoques que suponen que es necesario reemplazar a la capacidad nacional se han convertido en la moneda corriente.

Los desafíos de respetar los compromisos para trabajar con los agentes locales y nacionales no se limitan a la comunidad humanitaria sino que afectan también a los agentes que promueven el desarrollo.

Cada vez es más común ver que los países de ingresos medios y bajos asumen sus propias intervenciones ante las crisis, como lo demostró el caso de Filipinas, que en 2014 no solicitó asistencia internacional tras el tifón Hagupit

Cuando el ciclón Pam devastó Vanuatu en marzo de 2015, la Sociedad Nacional fue una de las primeras organizaciones en prestar asistencia a las personas vulnerables. Aunque es cada vez más patente la función vital que desempeñan la población y las organizaciones locales en caso de crisis, la financiación de la ayuda humanitaria suele destinarse a los agentes internacionales.

© Madeline Wilson,  
Federación Internacional



Los países afectados tienen la obligación primordial de prepararse, actuar y reconstruir. Aunque las intervenciones humanitarias internacionales en gran escala aún pueden desbordar a los sistemas nacionales, hay un mayor reconocimiento del papel que desempeñan los Estados afectados; es así que la mayoría de los planes estratégicos de respuesta humanitaria preparados por las Naciones Unidas en 2015 incluyen algún tipo de descripción de la capacidad de intervención local.

En algunos casos es solo una mención formal, pero en muchos contextos donde no hay restricciones comprende el compromiso de apoyar a los agentes locales, como sucede en el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia de Siria.

Existe una diferencia entre coordinación y financiación; los llamamientos tal vez reconozcan el papel del Estado pero no incluyen a los gobiernos afectados como receptores y son ejecutados por organismos internacionales. Aunque estos llamamientos no representan la totalidad de la asistencia humanitaria internacional, reflejan la tendencia a no canalizar la financiación hacia los Estados afectados.

La proporción de la asistencia humanitaria que se destina a los gobiernos afectados es pequeña. En 2014, los datos que recibió el Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) indicaron que el tres por ciento (3%) de los desembolsos de ayuda humanitaria se canalizó a través de los Estados afectados, lo que no deja de ser una proporción reducida pero igualmente representa un aumento importante.

La crisis de los refugiados sirios ha llevado a que se destinen fondos a los gobiernos de la región; por ejemplo, en los últimos cinco años, Jordania ha sido el segundo mayor receptor de este tipo de asistencia humanitaria.

Los donantes que no pertenecen al grupo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE prefieren prestar un apoyo bilateral a los gobiernos afectados; en el período 2010-2014 proporcionaron el 6,7% del total de la asistencia humanitaria registrada por el Servicio de Supervisión Financiera y el cuarenta y cuatro por ciento (44%) del total de la financiación destinada a los gobiernos afectados.

Muchos gobiernos disponen de fondos escasos para abordar las crisis nacionales, pero los gobiernos de los Estados afectados que cuentan con instrumentos que les permiten recibir contribuciones de donantes internacionales y rendir cuentas al respecto probablemente puedan cubrir la mayor parte de los costos de esas intervenciones.

En muchos casos, a los compromisos establecidos en las políticas humanitarias subyacen poderosos intereses creados en el *statu quo*. Las intervenciones humanitarias internacionales ya dependen en gran medida de los agentes locales, en particular en los contextos muy inseguros.

Aún así, entre 2010 y 2014, las organizaciones no gubernamentales locales accedieron solamente a 243 millones de dólares estadounidenses, es decir, el 0,3% de la asistencia humanitaria registrada por el Servicio de Supervisión Financiera, o el 1,6% del total. La mayor parte del apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales locales se registra en los contextos inseguros donde la presencia internacional es menos probable.

Dada la escasez de la financiación directa a las organizaciones no gubernamentales locales, es probable que estas accedan a mayor cantidad de fondos de manera indirecta a través de las organizaciones no gubernamentales internacionales y los organismos de las Naciones Unidas. Pero el Servicio de Supervisión Financiera solo registra el primer nivel

de receptores de fondos. En los debates ha surgido repetidamente el tema de la reducción de los costos de las transacciones, pero sin un seguimiento exhaustivo será difícil evaluar las mejoras logradas (véase el recuadro).

La aplicación de normas estrictas para prevenir la corrupción, los sobornos, el lavado de dinero, el fraude y la financiación del terrorismo ha contribuido a dos importantes tendencias con respecto a la financiación destinada a las organizaciones no gubernamentales humanitarias.

En primer lugar, además de la necesidad de economías de escala, el aumento de los controles asociados con la legislación contra el terrorismo ha favorecido la consolidación de la financiación a través de donantes entre los asociados internacionales “dignos de confianza”.

En segundo lugar, ha aumentado la cautela y el conservadurismo en relación con las asociaciones de las organizaciones internacionales.

Los agentes locales están en franca competencia con los agentes internacionales, pero no compiten en igualdad de condiciones con respecto a la capacidad de cumplir con los requisitos de los donantes y ejercer una influencia en el sistema.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales más importantes logran buenos resultados a la hora de ejercer presión y movilizar fondos, y obtienen financiación de donantes privados. Hay muchos donantes que no tienen permitido financiar a organizaciones no gubernamentales que no sean de su país.

Los agentes de la sociedad civil locales y nacionales tienen un acceso restringido o nulo a los corredores de poder de los donantes más importantes, son sumamente diversos y tienen pocas oportunidades de plantear sus prioridades en los debates internacionales. Asimismo, los agentes locales tienen muchas menos posibilidades de contar con personal suficiente para participar en las distintas reuniones.

Los agentes de la sociedad civil locales también enfrentan la desventaja de tener un peso y una influencia limitados ante los intermediarios de la financiación.

Una mayor transparencia en materia de financiación podría mejorar las posibilidades de los agentes locales de recibir financiación internacional. En algunos casos en que los asociados locales han tenido la posibilidad de participar en la asignación competitiva de recursos han obtenido mejores resultados.

Los fondos mancomunados por países han resultado una de las fuentes de financiación internacional más accesibles para las organizaciones no gubernamentales locales.

También puede suceder que los agentes locales tengan una capacidad limitada para la ampliación de escala, y que no lleguen a satisfacer las aspiraciones del movimiento actual con respecto a las operaciones locales.

Los motivos para apoyar a los agentes locales son claros, pero la realidad es que estos no siempre son capaces de absorber los fondos internacionales en las situaciones de crisis y estar a la altura de esas aspiraciones.

En algunos casos, los agentes de la sociedad civil pueden acceder a fondos que no provienen de la financiación humanitaria internacional sino, por ejemplo, del sector privado nacional, la diáspora, los gobiernos o la prestación de bienes y servicios generadores de ingresos.

## Conclusión

La actual estructura de la financiación humanitaria favorece a los agentes internacionales tanto por razones de principios como pragmáticas, entre ellas, el requisito de que los donantes puedan rendir cuentas ante los contribuyentes y reduzcan la carga de trabajo administrativo en dependencias dedicadas a la prestación de ayuda que cuentan con personal insuficiente.

Si bien las asociaciones internacionales generan beneficios, también sucede que los agentes internacionales muchas veces compiten directamente con los agentes nacionales y las posibilidades de recibir fondos favorecen fuertemente a los primeros.

La estructura de la financiación está muy arraigada y no se adapta a los cambios que sufre la realidad. Mientras no se logre que todos los agentes internacionales rindan cuentas por su falta de transparencia, es posible que se avance muy poco en la comprensión de lo que constituye una buena asociación.

Un cambio importante es el aumento del interés por establecer una preparación financiera para enfrentar los riesgos en los países de ingresos medios y bajos, y del interés entre los bancos de desarrollo por prestar apoyo a las operaciones nacionales. Sin embargo, los enfoques entre las comunidades de ayuda humanitaria y de promoción del desarrollo siguen siendo incoherentes y *ad hoc*.

### El valor del intermediario

El volumen de fondos que reciben directamente las organizaciones no gubernamentales locales y nacionales no representa el panorama total y, de hecho, la mayor parte de los fondos humanitarios internacionales pasan por la intermediación de agentes internacionales.

Por ejemplo, en 2013, de los mil doscientos (1 200) millones de dólares estadounidenses que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) transfirió a los asociados en la ejecución, un tercio se canalizó a organizaciones no gubernamentales locales. La falta de transparencia en torno a la financiación con intermediación contribuye a que a menudo se escuche el reclamo de “eliminar al intermediario”.

Al aceptar donaciones destinadas a los asociados locales, los agentes internacionales prestan un servicio útil a los donantes porque asumen los costos de las transacciones vinculadas con la gestión de numerosas asociaciones a nivel del país, además de asumir riesgos jurídicos y fiduciarios.

Además del trabajo administrativo de seleccionar a los asociados, los intermediarios asumen la responsabilidad de los riesgos vinculados a la contratación de fondos con agentes de la primera línea, lo que aumenta considerablemente su propia exposición al riesgo. Esto comprende el hecho de ser responsables ante las posibles acciones judiciales y sanciones financieras, y también de asumir un riesgo para su reputación si los asociados hacen un uso indebido de los fondos.

En algunos casos, los intermediarios internacionales se han visto obligados a reembolsar fondos cuando se ha confirmado un fraude o un desvío de fondos, incluso si el tercero no podía devolverlos. Las organizaciones o su personal pueden ser pasibles de procesamiento penal en virtud de las normas de los donantes respecto a la lucha contra la financiación del terrorismo.



En las crisis humanitarias en contextos de gran inseguridad — como en Somalia, Siria y partes de Afganistán y Pakistán —, el acceso es limitado, la exposición al riesgo es alta y es posible que, aparte de apoyar a los asociados locales, no haya muchas alternativas para acceder a las poblaciones afectadas. Por lo tanto, aceptar y reducir el riesgo es un servicio esencial que requiere una inversión considerable por parte de los intermediarios internacionales.

Los asociados internacionales también pueden ofrecer a los asociados locales una gama de beneficios más difíciles de cuantificar, como, por ejemplo, ayuda técnica informal y apoyo para la labor de promoción, así como acceso a recursos internacionales a través de sus redes, lo cual los agentes locales no podrían lograr por sí solos.

En muchos casos, uno de los objetivos a más largo plazo de las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad es prestar apoyo a las organizaciones para que puedan alcanzar la independencia financiera.

La vinculación con un nombre reconocido internacionalmente en el ámbito de la ayuda humanitaria también puede contribuir a la credibilidad y la visibilidad de los asociados locales.

Las condiciones y la calidad de las relaciones financieras con intermediación internacional se controlan poco. De los doscientos treinta y cinco (235) millones de dólares estadounidenses provenientes del Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF, por sus siglas en inglés) sobre los que informaron los asociados de las Naciones Unidas en 2014, el ochenta y dos por ciento (82%) fue retenido por el receptor de primer nivel y cincuenta y un (51) millones pasaron a los asociados en la ejecución.

Hay pocos indicios de la eficacia de la financiación con intermediación en función del costo. Sin embargo, en el caso de los fondos por país administrados por la OCAH, se deduce alrededor del cinco por ciento (5%) de las contribuciones de los donantes para sufragar los gastos de administración de los fondos; cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) actúa como agente administrativo para la transferencia de fondos a las organizaciones no gubernamentales, cobra un siete por ciento (7%).

Desde el punto de vista de los donantes, esta financiación con intermediación es más eficaz en función del costo que cinco o seis donantes a un fondo mancomunado por países, con la capacidad de seleccionar a los asociados y los proyectos en los países que atraviesan una crisis. ■

---

*El capítulo 4 y el recuadro fueron redactados por Sophia Swithern, directora del programa Global Humanitarian Assistance de Development Initiatives, y Lydia Poole, consultora independiente del ámbito de la ayuda humanitaria especializada en financiación.*



## Gestión a distancia: las realidades de la transferencia del riesgo en entornos difíciles

La gestión a distancia básicamente implica una reducción del personal internacional sobre el terreno y una transferencia de la responsabilidad del programa al personal o las organizaciones locales. Surgió hace una década, y se ha convertido en una de las principales estrategias utilizadas por los organismos humanitarios para mantener el acceso a las poblaciones afectadas en los contextos inseguros.

Los riesgos y las responsabilidades de las operaciones se transfieren al personal y a las organizaciones asociadas locales.

Se han comenzado a reconocer las limitaciones que esto genera, y ello ha conducido a la formulación de políticas que sirvan de guía a las operaciones que se gestionan a distancia. No obstante, en general, el entorno normativo sigue siendo limitado y existe una importante carencia de fundamentos empíricos en relación con el funcionamiento de las relaciones entre los agentes locales e internacionales en los programas que se gestionan de este modo.

Vanuatu: la Cruz Roja utilizó helicópteros para realizar evaluaciones aéreas de los daños y distribuir alimentos y otros artículos en zonas afectadas por el ciclón Pam. Las comunidades suelen contar con las aptitudes y el empeño necesarios para contribuir a la recuperación después de desastres o conflictos. El fortalecimiento de la autonomía de las instituciones locales, para que intervengan con dinamismo y propicien el cambio, puede favorecer con eficacia el logro de resultados.

© Madeline Wilson, Federación Internacional

La característica principal de este tipo de gestión es que el sentido de apropiación y la responsabilidad están siempre en el ámbito internacional, mientras que la dotación de personal varía en función de la inseguridad y el retiro de parte del personal puede ocurrir rápidamente, como sucedió, por ejemplo, en el norte de Siria. También es posible que los proyectos se diseñen directamente para ejecutarse a distancia, como en Somalia.

Durante la guerra fría, se utilizaron entidades locales tales como grupos solidarios, estructuras religiosas o el “ala humanitaria” de las partes enemigas para canalizar la asistencia internacional hacia las zonas de conflicto. Durante los años ochenta y noventa, la gestión a distancia se utilizó en zonas de conflicto como, por ejemplo, Chechenia, Sudán, Afganistán y Somalia, pero se consideraba una medida temporaria.

A medida que fue aumentando la tendencia a la intervención tras la guerra fría, los agentes humanitarios incrementaron la participación en los contextos de conflicto y se adaptaron para mantener los programas. Esto incluyó la ejecución de programas “de brazo largo” que conllevaban rápidos cruces de fronteras, tácticas de escasa visibilidad y la dependencia del personal, los organismos y los contratistas privados locales.

A partir de 2004, a raíz de los ataques perpetrados contra las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Iraq, comenzó a utilizarse el envío del personal internacional a un tercer país (en ese caso, Jordania) como forma de mantener los servicios en los entornos inseguros, lo que incluye el *control*, el *apoyo* y la *cooperación* a distancia.

Incluso las organizaciones internacionales que mantienen el acceso en los contextos más inseguros, como es el caso del CICR, se apoyan considerablemente en las Sociedades Nacionales en lugares como Somalia y Siria.

Los informes sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios indican que desde 2002 se ha triplicado el número de estos trabajadores que han resultado muertos o heridos; los fallecimientos han sido más de 100 al año y en 2013 —el peor año de que se tienen registros— el número de trabajadores muertos o heridos llegó a 474. La mayoría de estas víctimas son lugareños, entre ellos, personal y voluntarios de las Sociedades Nacionales.

La gestión a distancia se ha considerado una medida temporaria, que no es óptima y que incluso podría resultar negativa como modelo operativo, lo que reduce la voluntad de los organismos de destinar recursos a la formulación de políticas y directrices al respecto.

La postura de los gobiernos donantes con respecto a la gestión a distancia en general no ha sido bien planteada, y el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico es el único donante que ha publicado una reseña de su enfoque en esta materia, en los contextos del norte de Kenia y Somalia.

En ocasiones los donantes son flexibles en cuanto a la financiación adicional y las exigencias respecto a los requisitos de seguimiento cuando las condiciones de seguridad cambian, y se observa que no solo es necesario prevenir la corrupción sino también prestar atención a la calidad de los programas (véase el recuadro).

La literatura especializada subraya la importancia de la preparación y la planificación para llevar a cabo una gestión a distancia. Varias evaluaciones han señalado que las experiencias no han sido buenas cuando se establecen asociaciones locales o se incrementa la dependencia del personal nacional sin la preparación necesaria.

También se destaca que los enfoques basados en la aceptación son más fructíferos que los basados en una protección fuerte; y los organismos consideran conveniente reconsiderar los programas más complejos gestionados a distancia, para buscar opciones más sencillas y de menor escala.

La aplicación de este tipo de gestión a través de asociados se funda en el supuesto de que las organizaciones locales serán capaces, como mínimo, de mantener los programas de los asociados internacionales, pero se dispone de muy pocos análisis al respecto.

En la cooperación con las Sociedades Nacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja hace hincapié en la necesidad de una capacidad y un apoyo que posibilite el respeto de los principios, ya que reconoce que estas pueden sufrir presiones en su calidad de auxiliares de los poderes públicos de un Estado que interviene en un conflicto.

También existe tensión respecto a la importancia que se otorga a los distintos tipos de riesgos. Los gobiernos donantes se concentran en los sistemas y los instrumentos para reducir el riesgo fiduciario, mientras que los organismos dan más importancia a la seguridad. Ninguno de estos enfoques de los aspectos relativos a la gestión de riesgos se formuló teniendo en cuenta a los asociados locales, y muchos organismos internacionales recién están comenzando a considerar sus responsabilidades en este sentido.

La cooperación con entidades locales en contextos inseguros da lugar a cuestiones éticas que muchas organizaciones internacionales reconocen y abordan.

La mayoría de los organismos y donantes carecen de umbrales de riesgo y de estrategias de fin de operaciones bien definidos. Los niveles de riesgo no están bien formulados y pueden diferir ampliamente entre distintos países, lo que puede agravar las presiones que enfrentan las organizaciones locales.

Con los años, el sistema humanitario ha ido incorporando mejores mecanismos de coordinación, entre los cuales cabe destacar el enfoque de grupos temáticos. Sin embargo, estos no se han adaptado bien para los programas gestionados a distancia o la participación de los asociados locales. Uno de los desafíos es que a menudo el jefe de grupo no se encuentra en el terreno debido a las propias restricciones en materia de seguridad.

Por último, cabe señalar que se han publicado pocas investigaciones sobre el seguimiento a distancia y las dificultades en materia de rendición de cuentas seguirán cobrando cada vez más importancia.

El seguimiento se considera el aspecto más difícil de los proyectos gestionados de este modo, pero la adaptación ha avanzado rápidamente. En algunos proyectos, el seguimiento se reduce a los indicadores cuantificables; en otros casos se amplía e incluye enfoques más completos, especialmente mediante las nuevas tecnologías de la comunicación.

Los ejemplos positivos demuestran que las observaciones planteadas por las comunidades en los entornos de gran inseguridad permiten mejorar la asistencia prestada.

## **Conclusión**

La gestión a distancia ha puesto a prueba y ampliado los límites de la cooperación local en la labor humanitaria. Los donantes y los organismos internacionales se han esforzado por crear un entorno normativo propicio, aplicar buenas prácticas y resolver las dificultades éticas.

Si bien el énfasis en la capacidad de los asociados locales para que las asociaciones sean menos asimétricas está creciendo, el avance en la práctica ha sido lento, y es especialmente urgente en los contextos de conflicto, como, por ejemplo, en Siria.

Cada vez se exhorta con más fuerza a los donantes a que ofrezcan, directamente o por medio de las ONGI, una financiación flexible a las ONG nacionales y un mayor apoyo a sus capacidades. Para que el sistema internacional preste más apoyo a los asociados locales, es necesario incrementar la colaboración y el diálogo interinstitucionales.

### La función de los donantes en la gestión a distancia en Somalia: ojos bien cerrados

La preocupación de los agentes internacionales es que a pesar de haber enviado ayuda a Somalia durante muchos años, saben poco sobre los riesgos que implica trabajar en un entorno inseguro y el impacto que tiene la asistencia que prestan. En consecuencia, en la comunidad de donantes se está hablando sobre la necesidad de hacer un seguimiento, recabar datos y aplicar mecanismos de rendición de cuentas a distancia.

Los gobiernos donantes están poniendo a prueba mecanismos de seguimiento a distancia que utilizan tecnologías digitales y la participación de terceros. Pero esto se ha centrado mucho en las consideraciones técnicas, y se ha dedicado menos energía a comprender los aspectos políticos y las implicaciones locales.

En Somalilandia, gracias a la información obtenida mediante el seguimiento realizado por terceros, los organismos de ejecución detectan abusos a los derechos humanos y disputas contractuales, lo que les permite comprender el impacto de los proyectos en las zonas que ya han abandonado.

Allí donde se han logrado resultados positivos, la clave parece haber sido una comunicación clara entre el donante, los asociados internacionales y/o locales y el tercero encargado del seguimiento.

También puede tener efectos negativos. En Somalia es común que exista violencia en torno a las cuestiones contractuales, y es importante considerar la dinámica local antes de poner en marcha un seguimiento externo en el cual los agentes internacionales transfieren poder a otro grupo.

En Puntlandia surgió un conflicto entre agentes locales porque una organización fue contratada para someter a seguimiento a otros organismos locales con los cuales competía para la obtención de fondos.

También existe una incómoda tensión entre el deseo de reforzar la rendición de cuentas y el temor a la exposición y la aplicación de medidas punitivas. Los organismos de ayuda locales (y sus asociados internacionales) temen perder fuentes de financiación si señalan el uso de prácticas inadecuadas, mientras que al personal de los donantes le preocupan las repercusiones políticas. La orientación en materia de políticas sobre las medidas adecuadas es escasa.

La información generada puede constituir un instrumento útil para establecer asociaciones más sólidas entre los agentes internacionales y locales y mejorar las prácticas para que las comunidades reciban la asistencia que verdaderamente necesitan, pero esto a menudo pasa a un segundo plano ante la preocupación por los riesgos financieros y la reputación institucional.

La cuestión central en el debate con respecto a Somalia es la paradoja entre los conocimientos como base de la práctica o la práctica como base de los conocimientos. La dificultad del acceso debería

conducir al fortalecimiento de las asociaciones locales, y el aumento de la cantidad de datos y la atención a la rendición de cuentas debería derivar en una mayor eficacia de la ayuda.

No obstante, el predominio de la mitigación del riesgo institucional sugiere que hay una apatía entre los donantes y una falta de confianza en que la práctica mejorará al contarse con más conocimientos, lo que quizá se deba en parte a la complejidad del entorno o la resistencia al cambio.

La prioridad es implantar mecanismos que favorezcan la rendición de cuentas —aunque tal vez no aborden las cuestiones relativas al poder político y las obligaciones humanitarias que traen consigo los nuevos conocimientos— o que la utilicen como instrumento para fortalecer las asociaciones locales. ■

---

*El capítulo 5 fue redactado por Adele Harmer, integrante de Humanitarian Outcomes y el recuadro por Althea-Maria Rivas.*



## Armas sí, huracanes no: función de los agentes locales en los conflictos prolongados

Con el cambio de los conflictos interestatales a los intraestatales, las operaciones humanitarias también han experimentado modificaciones. Las nuevas tendencias, como las funciones cada vez más importantes que asumen los agentes de socorro locales, los retos que afrontan los organismos internacionales y los intentos de algunos agentes de alinear la asistencia internacional con objetivos políticos o militares son factores que inciden en la labor humanitaria.

Se plantean preguntas respecto a la forma de intervenir, los asociados y las modalidades de trabajo, en relación con principios como la neutralidad, la independencia y la imparcialidad, que también son pertinentes para las actividades humanitarias que se realizan en otros contextos como los desastres. Estos interrogantes revisten una importancia adicional, a veces decisiva, en los conflictos contemporáneos.

Cabe preguntarse de qué forma los conflictos armados configuran la acción humanitaria.

Niños sirios juegan en un campamento de refugiados en Jordania. Aunque numerosas organizaciones nacionales e internacionales brindan asistencia a los refugiados y a las comunidades de acogida, las organizaciones locales de la sociedad civil participan con dinamismo en las actividades humanitarias y ejercen una función cardinal en la promoción de la cohesión social y la integración.

© Ibrahim Malla,  
Federación Internacional



Los conflictos contemporáneos se caracterizan por el aumento de agentes no estatales violentos y la prevalencia de las guerras civiles, las divisiones sociopolíticas y étnico-religiosas, los frentes de batalla y las alianzas cambiantes, la destrucción de la infraestructura social y el desplazamiento y sufrimiento de la población civil.

En la mayoría de las situaciones de conflicto, prestan socorro los gobiernos, las fuerzas armadas, los grupos armados, las organizaciones confesionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de la diáspora, las asociaciones de carácter étnico y comunitario, y las empresas.

En Siria, la ayuda humanitaria la proporcionan principalmente las organizaciones de la Media Luna Roja, los organismos de las Naciones Unidas, el CICR, las asociaciones profesionales, las organizaciones benéficas, la diáspora, los combatientes y los grupos confesionales. En Somalia, las empresas locales, la diáspora y las milicias participaron en la atención de las necesidades humanitarias.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los proveedores de asistencia de socorro están estrechamente relacionados con la configuración de las partes en conflicto y las razones del enfrentamiento.

Además de la asistencia convencional como el suministro de alimentos, la atención de salud, el alojamiento provisional y de emergencia, y la educación, las poblaciones afectadas se enfrentan a amenazas a su seguridad física, y las necesidades varían considerablemente entre mujeres, niños y ancianos.

A menudo, la escala de las necesidades de asistencia humanitaria se relaciona con la duración y la dinámica del conflicto. Por ejemplo, en la República Centroafricana, esa escala es diferente para musulmanes y cristianos (véase el recuadro).

La capacidad de las organizaciones humanitarias para acceder a determinadas zonas incluye la negociación con las partes beligerantes, en la que la historia, la cultura y la identidad se conjugan para configurar las percepciones de los agentes de socorro locales e internacionales, e incidir en su acceso a esas zonas.

Los agentes de socorro se enfrentan a mayores riesgos físicos en situaciones de conflicto, como pone de manifiesto el aumento del sesenta y seis por ciento (66%) en la violencia contra las operaciones de ayuda humanitaria en 2013 con respecto a 2012. La mayoría de los ataques tienen lugar en Afganistán, Pakistán, Sudán del Sur, Sudán y Siria.

Los agentes de socorro también afrontan riesgos de daños a la reputación, los derivados de los flujos financieros y desafíos a los principios fundamentales en situaciones de conflicto, y corren además el riesgo de que las partes beligerantes se apropien de la ayuda.

A pesar de las crecientes capacidades de los agentes locales y de los debates acerca de su relación operativa con los organismos convencionales, la documentación de la experiencia es limitada y, en cierta medida, está restringida a las enseñanzas extraídas a nivel interno, en particular en los conflictos armados, donde el principio de confidencialidad resulta fundamental.

De la experiencia reciente en lugares como la República Centroafricana, Somalia, Sudán del Sur y Siria, se desprenden algunas observaciones iniciales. En primer lugar, la colaboración no se establece únicamente entre los agentes locales y los internacionales, sino también en el seno de los organismos de socorro locales y entre estos.



En segundo lugar, la colaboración es variable ya que adopta diferentes formas en distintos niveles, incluida la subcontratación para la prestación de servicios humanitarios y las relaciones comerciales con las empresas locales. Otras comprenden el apoyo a las actividades de socorro en efectivo o en especie, el intercambio de la información, las ideas y los recursos, la organización de cursos de formación y el fomento de la capacidad.

Por último, e independientemente de que se las describa como colaboración o asociación, en realidad las relaciones de poder entre los agentes de socorro internacionales y locales son desiguales.

La experiencia reciente también pone de relieve cuatro factores que conforman la colaboración entre los organismos de socorro locales e internacionales.

- La cultura, la religión, la historia, las palabras, las acciones y las identidades determinan la *percepción*, que a su vez, influye en la aceptación y el acceso. La percepción del personal de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, por ejemplo, determinó con quién pudieron colaborar y quiénes colaboraron con ellos.
- Las variaciones en las *estrategias operativas* obedecen a los diferentes modelos institucionales.
- La *dinámica de los conflictos* influye en la prestación de ayuda. Se suele considerar que los agentes locales están vinculados a una de las partes en el conflicto, lo que afecta a la aceptación de estos por las partes interesadas.
- Las *políticas* y los *intereses geopolíticos* de los gobiernos inciden en las oportunidades y las limitaciones de los organismos internacionales de asistencia.

Además del acceso y la aceptación, los agentes de socorro locales e internacionales se enfrentan a los retos que plantean las asociaciones y la prestación de asistencia, incluidos los que figuran a continuación.

- Los *dilemas operativos* que se plantean con respecto a transigir sobre las normas operativas, los principios humanitarios, la corrupción, los derechos humanos y los vínculos con el terrorismo. Por ejemplo, los organismos se enfrentan al dilema de trabajar con empresas locales en zonas de Somalia controladas por Al Shabab por temor a que esos agentes tengan que pagar a dicha organización tributos como el azaque.
- Las *limitaciones legales* vinculadas a las políticas y los intereses nacionales de los Estados pueden frustrar la colaboración entre los agentes humanitarios locales e internacionales. Como ejemplo, cabe citar la legislación de los países occidentales en materia de lucha contra el terrorismo, que restringe las actividades de los organismos humanitarios.
- Los dilemas en torno a la *coherencia* se refieren a la integración de la ayuda humanitaria en iniciativas más amplias de estabilización y transformación de las causas estructurales del conflicto. Por ejemplo, para la protección de los civiles es necesaria la intervención política y, a veces, la fuerza militar.
- Los *estereotipos* acerca de los organismos locales e internacionales de asistencia y las *expectativas* respecto de estos resultantes de presunciones y mitos. Se ha puesto en entredicho la profesionalidad de los organismos internacionales de asistencia, su capacidad para lograr avenencias sobre principios fundamentales y su eficiencia.

- En ocasiones, las posibilidades de colaboración están determinadas por la *evolución rápida de los acontecimientos* en las zonas de conflicto, que genera grandes variaciones entre las condiciones imperantes en el momento de la evaluación y las existentes en el momento de la prestación efectiva de la asistencia de socorro.
- A menudo, la posibilidad de colaborar depende de *sistemas divergentes y de diferencias operativas*, tales como la dotación de personal, la rendición de cuentas y los enfoques de la gestión del riesgo de los agentes de socorro locales e internacionales. Generalmente, las normas operativas las dictan los organismos internacionales y los donantes; pocos agentes locales pueden hacerlo.

Entre las oportunidades, figuran las que se incluye a continuación.

- Los *recursos culturales y religiosos*. La importancia de la cultura se debe entender y contemplar en las actividades humanitarias, ya que resulta fundamental para la percepción de los riesgos y las decisiones que toman las poblaciones vulnerables.
- Los *intermediarios*. Ciertos grupos se encuentran en una posición idónea para facilitar el acceso a las poblaciones vulnerables en razón de su mandato y su reputación, como los veterinarios (para prestar asistencia a los pastores), las autoridades sanitarias, la diáspora y las Sociedades Nacionales.
- Los *procesos de paz*. En los acuerdos de alto el fuego y de paz a menudo se incluyen cláusulas de carácter humanitario, en virtud de las cuales las partes beligerantes deben respetar las obligaciones humanitarias y permitir el acceso a los organismos humanitarios.
- La *consolidación de la paz*. Las actividades humanitarias pueden contribuir a la consolidación de la paz, a pesar de tratarse de un proceso político.

## Consideraciones para el futuro

En el presente capítulo, se destacan tres temas. En primer lugar, la necesidad de que los organismos locales e internacionales de asistencia entiendan mejor la dinámica de poder en entornos de conflicto, especialmente las dinámicas históricas, las relaciones de poder, las alianzas sociopolíticas y los sistemas culturales.

En segundo lugar, el análisis del contexto por sí solo no es suficiente. Los organismos humanitarios locales e internacionales podrían mejorar su capacidad para satisfacer las necesidades de protección y asistencia de las poblaciones vulnerables de manera segura.

Por último, es preciso estudiar más a fondo la forma en que los diferentes tipos de violencia determinan las necesidades humanitarias y la colaboración entre los agentes humanitarios e inciden en la planificación y la prestación de protección y asistencia.

### República Centroafricana: percepción y aceptación a nivel local de los agentes internacionales

A raíz de la violencia entre comunidades en la República Centroafricana, fue necesario que el personal de mantenimiento de la paz se desplegara con el mandato de proteger a las poblaciones afectadas, algunas de las cuales habían quedado atrapadas en enclaves inseguros.

En diciembre de 2013, se desplegó la misión internacional de apoyo a la República Centroafricana patrocinada por la Unión Africana y la operación de apoyo Sangaris del Gobierno francés. A pesar de ello, los civiles consideraron que, en general, esas iniciativas no contribuyeron en gran medida a su protección, ni hicieron frente adecuadamente a los ataques contra los civiles.

Para el personal de mantenimiento de la paz fue difícil distinguir entre civiles y combatientes, e intervenir en zonas urbanas densamente pobladas.

Algunos consideraron que las fuerzas francesas colaboraban con las milicias cristianas, ya que estimaban que habían desarmado a la coalición Séléka (“la Séléka”) a fin de allanar el camino para los ataques de los grupos “antibalaka” en Bangui. Otros pensaron que las fuerzas de la operación Sangaris habían colaborado con la Séléka para combatir a los grupos “antibalaka” o que las tropas francesas se habían desplegado en el país por motivos políticos y económicos.

Se consideró que las tropas chadianas de la misión internacional de apoyo a la República Centroafricana patrocinada por la Unión Africana estaban estrechamente vinculadas con la Séléka. Si bien otros contingentes fueron percibidos como agentes más neutrales, persistió la impresión de que estos también se encontraban en la República Centroafricana por razones políticas.

Las comunidades musulmanas en Bangui recurrieron a la Séléka para obtener protección tras los ataques de los grupos “antibalaka” y los civiles recibieron adiestramiento por parte de la Séléka para combatir. Aunque inicialmente la población cristiana contaba con la protección de los grupos “antibalaka”, esos combatientes se volvieron violentos contra sus propias comunidades, incurrieron en robos e impusieron tributos forzosos.

Las fuerzas de mantenimiento de la paz no abordaron plenamente esas percepciones negativas. La misión internacional de apoyo a la República Centroafricana patrocinada por la Unión Africana y los miembros de la operación de apoyo Sangaris deberían haber colaborado de manera más sistemática con la población civil. ■

---

*El capítulo 6 fue redactado por Olawale Ismail, jefe de investigación de International Alert. La autora del recuadro es Veronique Barbelet, investigadora miembro del Grupo de Política Humanitaria del Instituto de Desarrollo de Ultramar.*



## La voz de los agentes locales y el fomento de su autonomía digital

La evolución tecnológica reciente más importante reside en la significativa generalización de las tecnologías digitales de la comunicación (teléfonos móviles, internet y herramientas conexas). La telefonía móvil denota un crecimiento exponencial en los países de ingresos medios y bajos.

Conforme señalara Lars Ericsson, fundador de la empresa de comunicaciones homónima, la comunicación es una necesidad humana básica. Los teléfonos móviles son polivalentes, facilitan la vida y contribuyen a la seguridad. La población de los países en desarrollo comprendió rápidamente que un teléfono móvil también es una cámara, una radio, un banco, una herramienta de primeros auxilios y una fuente de ingresos.

A través de los teléfonos móviles, tenemos acceso al dinero: el setenta y ocho por ciento (78%) de la población pobre de Kenia envía y recibe dinero por ese medio.

Posibilitan la comunicación para la oferta de empleos de corta duración y así contribuyen a mejorar los medios de vida. Generan demanda de servicios complementarios,

Las personas afectadas por desastres y crisis suelen utilizar las tecnologías de la comunicación de forma innovadora para la atención de las necesidades diarias, la participación en redes mundiales, las transferencias de dinero y la transformación de su vida cotidiana. Además, contribuyen a la configuración de nuevos modelos de intervención en caso de desastre, que integran a los agentes locales, en particular del sector privado y de las redes de la diáspora.  
© Sebastian Kuhn @threeclouds

por ejemplo, la carga de los aparatos. Permiten acceder a datos como los precios del mercado. En Asia, el beneficio más importante de los teléfonos móviles citado en una encuesta fue su utilidad para permitir la intervención o la comunicación con otras personas *en caso de emergencia*.

Se observa una correlación entre nivel de pobreza y la prioridad asignada a la propiedad de un teléfono. Un estudio realizado en seis países asiáticos determinó que cuanto más pobre es una persona, mayor es el porcentaje de ingresos que destina a los servicios de telefonía móvil.

Según los proveedores de estos servicios, el uso de teléfonos móviles se dispara en caso de crisis. Por ejemplo, en 2014, en Iraq, cuando la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas estableció líneas telefónicas de ayuda para la población yazidí desplazada que se encontraba en el monte Sinjar, los artículos más solicitados fueron alimentos, agua y cargadores de teléfonos.

La relación de la población pobre en los países de ingresos medios y bajos con la tecnología digital es diferente a la de la población de los países de altos ingresos. Facebook, a menudo considerado un medio trivial, es aprovechado cada vez más por grupos de la sociedad civil y dependencias gubernamentales, que crean allí grupos en lugar de sitios web. Durante la crisis del ébola, las autoridades de Sierra Leona publicaban información en Facebook horas antes de emitir los comunicados escritos.

Lo mismo ocurre con los aparatos de teléfono. En los países de ingresos medios y bajos, los talleres de reparación de teléfonos móviles están omnipresentes a lo largo de las carreteras y los técnicos locales reciclan los teléfonos usados.

No cabe duda de que el futuro está en la telefonía móvil. Millones de personas consultarán por primera vez internet en un teléfono y no en un ordenador. Su primera cuenta bancaria será digital y accederán a los medios sociales mediante el teléfono móvil. Las Sociedades Nacionales ofrecen aplicaciones sobre preparación para desastres y más de sesenta Sociedades Nacionales adaptaron una aplicación sobre primeros auxilios para su uso local.

En los países de ingresos medios y bajos, la innovación tecnológica en materia de preparación e intervención en casos de desastre la propiciarán los grupos de expertos en tecnología que prestan servicios voluntarios y los empresarios locales y no los organismos internacionales.

A medida que aumenten el sentido de apropiación y los conocimientos tecnológicos, las comunidades usarán con destreza la tecnología en casos de desastre e idearán herramientas y aplicaciones para atender las necesidades locales.

Conforme señalaron los consultores en gestión de la empresa McKinsey, aunque el cuarenta y ocho por ciento (48%) de la población mundial todavía no tendrá acceso a internet en 2018, la dinámica que provoca la exclusión evoluciona. Los estudios demuestran que la falta de destreza en el uso de internet constituye un obstáculo más importante que la cobertura o el costo.

El segundo obstáculo significativo radica en la falta de contenido en los distintos idiomas.

La población en los países propensos a desastres utiliza la tecnología para acceder a los recursos y sacar provecho de las redes sociales de forma innovadora. La tecnología de las comunicaciones fomenta la autonomía de los supervivientes de los desastres.

Asimismo, se considera que la tecnología es el principal factor que contribuye a la participación de la población de la diáspora en las intervenciones humanitarias. Los medios sociales, los teléfonos móviles, Skype y las transferencias por medios electrónicos incrementan las posibilidades de colaboración con el país de origen, puesto que facilitan desde el intercambio de información hasta el apoyo psicológico.

La tecnología y el acceso digital también se han convertido en uno de los servicios humanitarios fundamentales que solicitan las poblaciones afectadas. La rápida generalización del uso de la tecnología por parte de estas propicia la incorporación en el espacio humanitario de empresas como Google y Facebook. Por ejemplo, en abril de 2015, tras el terremoto en Nepal, Facebook activó por primera vez la función «Estoy bien».

Si bien los organismos de asistencia se expresan desde hace numerosos años en nombre de la población afectada por los desastres, cada vez es más común que los supervivientes hablen por sí mismos. Las primeras imágenes del terremoto ocurrido en Haití, en 2010, las difundió Carel Pedre, un periodista local que tomó fotografías con su BlackBerry y las publicó en Twitter.

La comunicación instantánea entre los ciudadanos ordinarios y los dirigentes ha contribuido a que la tecnología se utilice para que estos últimos rindan cuentas.

La tecnología posibilita la transposición del modelo de asistencia entre vecinos a través de medios digitales. La Cruz Roja de Kenia publica en Twitter información en tiempo real sobre las emergencias. Además, utiliza una red de voluntarios en línea para informar a los usuarios a través de los medios sociales.

Sin embargo, no cabe duda de que la tecnología no solo tiene aspectos positivos. Un estudio realizado en 2013 indicó que la disponibilidad de la cobertura de telefonía móvil aumentaba la probabilidad de que se produjeran conflictos violentos. Tal es el caso del conflicto sirio, donde el uso de la tecnología como campo de batalla suscita inquietud.

El fenómeno de las “cajas de resonancia” sociales e informativas, mediante las cuales los individuos solo perciben aquello que conforta su concepción del mundo, cobra una importancia peligrosa en las situaciones de conflicto.

En Myanmar, entre la población rohingya desplazada, los traficantes de personas se comunican por videoconferencia con las familias de los secuestrados para exigir el rescate.

En Filipinas, el abuso infantil es el principal delito relacionado con internet. Las plataformas digitales permiten que este se perpetre a miles de kilómetros; los padres desesperados obtienen dinero con la venta de sus hijos sin siquiera salir de casa.

Para las personas cuyo principal problema es la conectividad en los lugares remotos, la única solución radica en el sector privado. Solo empresas como Google, Microsoft y Facebook cuentan con suficiente alcance mundial, pericia y capacidad financiera para facilitar conectividad a las zonas más alejadas.

Como demostraron los neoyorkinos que caminaron cincuenta cuerdas tras el huracán Sandy para encontrar cobertura o los filipinos de Tacloban que cargaban los teléfonos con las baterías de los automóviles tras el tifón Haiyan, la conectividad se considera un servicio humanitario esencial, al igual que el acceso a las redes y la carga de los aparatos en situaciones de emergencia.

La atención de esa necesidad requiere un cambio drástico en las mentalidades. Para garantizar la conectividad, es necesaria una estrecha colaboración con el sector privado; ningún organismo de asistencia podrá restablecer una red nacional de telecomunicaciones.



## Conclusión

Las poblaciones pobres y vulnerables han comprendido la importancia de la tecnología e invertido en esta mucho más rápido que los organismos internacionales de asistencia. A menudo, han encontrado la forma de obtener los resultados deseados gracias a las ventajas que brindan las redes sociales.

Por lo general, esa capacidad es ajena a los organismos de asistencia. Por ejemplo, en 2010, casi todo el personal internacional desconocía la plataforma Twitmobil, utilizada por muchos haitianos para recibir información en sus teléfonos vía Twitter, en forma de mensajes de texto.

Asimismo, reviste importancia que se considere a las comunidades como expertas en el uso de la tecnología y se fomente su capacidad de innovación. Esto no solo comprende competencias tecnológicas; la tecnología también se usa como herramienta social.

Resulta esencial que se aprenda a trabajar con esos sistemas, tan diametralmente opuestos al enfoque basado en las órdenes y el control que utilizan muchos organismos humanitarios.

### “La innovación inversa”: el ingenio de los agentes locales al servicio de los agentes internacionales

La “innovación inversa” consiste en la introducción de productos de bajo costo, ideados para los mercados emergentes, en los mercados de los países de altos ingresos. Los tres casos que se relaciona a continuación ilustran ese concepto.

Una *llamada perdida* es aquella que finaliza luego del primer toque. Generalmente figura identificada en el teléfono móvil del destinatario con el número de quien llamó y, en muchos países, es gratuita. El sistema de llamadas perdidas se aprovecha para avisar sobre una acción acordada previamente, por ejemplo, una cita frente al mercado. Los usuarios pueden efectuar llamadas perdidas a un comercio para recibir mensajes de texto que contienen cupones de descuento. Así, ha surgido una economía en expansión en torno a las llamadas perdidas, en particular en Asia meridional.

En China, la fabricación de un producto occidental de gama inferior no era posible sin que este perdiera la mayor parte de sus características. Se optó, pues, por una *unidad de ultrasonidos de bajo costo* integrada en un ordenador portátil con un programa informático de alto rendimiento. En 2007, esa unidad se vendió a un precio casi diez veces inferior a la versión occidental del producto. La innovación inversa resulta sumamente interesante cuando los mercados occidentales necesitan una unidad compacta y portátil para utilizarla en los lugares donde ha ocurrido un accidente.

En Kenia, el sitio web Ushahidi (“testimonio” en swahili), inaugurado en 2008, permitía realizar una cartografía de incidentes en función de las notificaciones de los casos de violencia posteriores a las elecciones. Los “ciudadanos periodistas” utilizaban su teléfono móvil para recabar y publicar información en internet. Diversos expertos en tecnología que prestaban servicios voluntarios desarrollaron un programa informático de cartografía para visualizar las principales zonas de violencia. El sitio web pronto contó con unos cuarenta y cinco mil usuarios y suscitó interés en otros países.

El enfoque orientado a la identificación y al aprovechamiento de experiencias y recursos destaca las “excepciones positivas”, contrariamente a la evaluación y a la prestación de servicios convencionales. El objetivo consiste en hallar aplicaciones y tecnologías en uso, en los rincones más apartados de una organización, y en aprovecharlas para su aplicación generalizada. Ese enfoque ofrece varias ventajas: está en funcionamiento, no es necesario venderlo y se prueba en el terreno. Puede resultar útil para las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan en contextos rurales difíciles cuando estas intervienen en lugares donde la tecnología no es de uso difundido. ■

---

*El capítulo 7 fue redactado por Imogen Wall, consultora independiente en el ámbito de las comunicaciones, especializada en políticas, promoción y tecnología de las comunicaciones. El autor del recuadro es Edward Happ, jefe del Departamento de Servicios de Información de la Federación Internacional.*







# Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Humanidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

**Imparcialidad** No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

**Neutralidad** Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

**Independencia** El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

**Voluntariado** Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

**Unidad** En cada país solo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

**Universalidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Tras el terremoto que asoló la región central de Nepal, en abril de 2015, la población local intervino de inmediato y emprendió con prontitud la evacuación de los escombros de los edificios y los templos antiguos derruidos, así como la búsqueda de las personas atrapadas entre las ruinas. Su intervención es eficiente porque se encuentran in situ y conocen la cultura y las vulnerabilidades de las comunidades afectadas. Si bien los agentes locales necesitan los recursos y la pericia técnica que aportan los organismos internacionales, también precisan de ayuda para el fortalecimiento de su función y de sus capacidades.

© Palani Mohan, Federación Internacional

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo que, cada año, por intermedio de las ciento ochenta y nueve Sociedades Nacionales miembros presta asistencia a 97 millones de personas a través de programas de recuperación y desarrollo a largo plazo, así como a 87 millones de personas afectadas por desastres, emergencias sanitarias y otras crisis. Trabajamos antes, durante y después de las crisis para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables de manera imparcial, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarro-

llo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”.

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en casos de desastre. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

### Contacto:

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
17, chemin des Crêts  
Apartado Postal 303  
CH-1211 Ginebra 19, Suiza

Teléfono: +41 22 730 4222

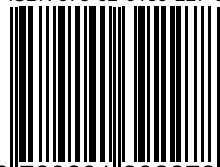
Telefax: +41 22 733 0395

Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

Sitio web: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

Esta publicación es una síntesis de la edición 2015 del *Informe mundial sobre desastres* (en inglés).

ISBN 978-92-9139-227-8



9 789291 392278