

el ámbito humanitario. En los casos en los que se han presentado objeciones, el seguimiento de la ONU ha sido mínimo.

Hasta que la ONU no dote al proceso de propuesta y nombramiento de los coordinadores humanitarios de mayor transparencia (sin olvidar la inclusión de criterios definidos para determinar la capacidad de liderar una respuesta humanitaria de manera integradora) y de mayor receptividad a las inquietudes procedentes de fuera de la ONU, seguirá cuestionándose el sistema.

Otro ámbito en el que se debe trabajar más es el de la responsabilidad de los coordinadores humanitarios. Ya se ha dado un primer paso con los 'pactos' propuestos entre el Coordinador de Ayuda de Emergencia y los coordinadores humanitarios. Esta especie de acuerdo debe basarse en deliberaciones con

diversos agentes humanitarios (incluidas ONG nacionales e internacionales en el país) que, a continuación, ayudarán al coordinador humanitario a identificar las prioridades, y debe contar con el apoyo requerido proveniente del Coordinador y de OCAH. El pacto proporciona un medio de responsabilidad mutua entre el coordinador y el Coordinador de Ayuda de Emergencia. Todavía es necesario aclarar hasta dónde se ampliará esa responsabilidad en el contexto más amplio de la comunidad humanitaria.

Los coordinadores humanitarios desempeñan un papel demasiado importante en el proceso de reforma y en la respuesta humanitaria general como para que este pilar no esté en primera plana. Si realmente se quiere que la función del coordinador se aplique a toda la comunidad humanitaria, la ONU debe garantizar que se utilice la

bolsa de coordinadores humanitarios para puestos fuera de ella y que los procesos que afectan al sistema de coordinadores sean más transparentes y cuenten con la participación de la comunidad humanitaria ajena a la ONU. De lo contrario, se corre el riesgo de que este pilar de la reforma siga existiendo únicamente en teoría, y no en la realidad.

*Manisha Thomas (manisha@icva.ch) es la Responsable de Políticas del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA, por sus siglas en inglés, www.icva.ch), con sede en Ginebra. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de los miembros de ICVA. Para obtener más información sobre el sistema de coordinadores humanitarios, visite [www.icva.ch/doc00001572.html](http://www.icva.ch/doc00001572.html)*

1. Véanse los artículos de Ross Mountain y Toby Lanzer.

# La reforma humanitaria: una visión desde la República Centroafricana

por Toby Lanzer

## Como Coordinador Humanitario en la República Centroafricana (RCA), forma parte de mi labor asegurarme de que la ONU y las organizaciones humanitarias trabajan juntas para cubrir las necesidades con la mayor eficacia.

La intensidad de la discusión en torno a la reforma en el ámbito humanitario es alentadora. Es bueno saber que los obstáculos a los que nos enfrentamos sobre el terreno diariamente (como una financiación escasa o tardía y deficiencias en la respuesta y la coordinación humanitarias) son sometidos a debate en las oficinas centrales y en las capitales del mundo entero. El proceso de reforma puede armonizar posturas sobre la acción humanitaria, estrechar las relaciones entre las sedes y la práctica in situ y desarrollar las buenas prácticas. Debemos aceptar el proceso de reforma y darle todo lo que tenemos.

En el presente artículo, quisiera explicar cómo ponemos en práctica los principales elementos de la reforma humanitaria en la República Centroafricana (financiación, asociaciones, coordinación y liderazgos reforzados) y

las conclusiones que se pueden extraer de la experiencia hasta la fecha.

### Financiación

Puede, o no, que el dinero 'mueva el mundo', pero la respuesta humanitaria es imposible sin él. Se trata de una observación que se ha hecho a menudo y que formaba parte de las deliberaciones que engendraron la Iniciativa para las Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria<sup>1</sup> y que, poco después, redefinieron el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en

inglés)<sup>2</sup> y lo transformaron, pasando de un fondo renovable (préstamo) a ser uno de respuesta (subvenciones). En la República Centroafricana, el CERF ha contribuido a aumentar la financiación humanitaria total en casi un 17% en 2006-07 y ha representado un claro catalizador de la respuesta rápida.

En la República, no tardamos en darnos cuenta de que las ONG se hallan en desventaja al no poder solicitar



*Niña desplazada en una escuela temporal cerca de Paoua, República Centroafricana, abierta por UNICEF y COOPI (Cooperazione Internazionale), en el bosque debido al miedo de las familias de enviar otra vez a los hijos a su pueblo de origen, agosto de 2007.*

Líder de un pequeño grupo de desplazados internos cerca de Paoua, en el norte de la República Centroafricana, agosto de 2007.



ACNUR/Nicolas Rost

financiación al CERF. Aun así, pueden sacarle partido a la situación. En la capital del país, Bangui, el PNUD solicitó financiación en nombre de las ONG y administró su recepción y desembolso. Las ONG me han confirmado que el proceso funciona. Al mismo tiempo, hemos creado un fondo específico, denominado Fondo de Respuesta de Emergencia o ERF (por sus siglas en inglés), concebido para cubrir los gastos de puesta en marcha de las ONG y suplir las deficiencias que se producen en la respuesta humanitaria. Cuatro donantes han aportado 3,5 millones de dólares a este fondo, que puede desembolsar hasta 250.000 dólares en cuestión de días conforme a una propuesta de proyecto que tenga sólo una página de longitud. Antes de ser presentadas al coordinador humanitario para su aprobación, las propuestas para el CERF y el ERF son examinadas por los grupos de células. Como tales, los proyectos tienen la doble función de atender necesidades críticas y reforzar la coordinación.

El CERF y el ERF han resultado vitales para nuestra labor. Sin ellos, no habríamos podido entregar la ayuda alimentaria necesaria para que los desplazados internos en la República Centroafricana superen el periodo de escasez entre cosechas. Tampoco habríamos podido suministrar semillas y herramientas para evitar que los millones de personas afectadas por el conflicto armado perdieran otra cosecha. Con esta financiación, hemos podido llevar a cabo un estudio integral de la situación y las

necesidades de la población desplazada, que mejorará espectacularmente nuestra comprensión y análisis de esta emergencia.

### Asociaciones

Pese a las múltiples misiones o culturas de las organizaciones humanitarias, estamos unidos por nuestro objetivo común declarado: auxiliar a las personas afectadas por la violencia o los desastres naturales, basándonos en los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Básicamente, todos compartimos una responsabilidad común para cumplir lo que proclamamos. Ya trabajemos para Médecins Sans Frontières, para el Comité Internacional de la Cruz Roja o para una agencia de la ONU, estamos vinculados por los principios, universales e imperecederos, defendidos por el derecho internacional humanitario, así como por nuestra responsabilidad de cumplirlos. Por supuesto, al trabajar conjuntamente surgen dificultades: las diferencias en la cultura organizativa, en las fuentes de financiación y en las políticas burocráticas suelen entorpecer el alcance de la colaboración de las organizaciones. Sin embargo, debería ser posible trabajar juntos, al mismo tiempo que respetamos nuestras diversas posturas ante nuestra labor. En la República Centroafricana, hemos establecido un foro común para debatir el contexto político y de seguridad, evaluar las necesidades de las personas, fijar prioridades en sectores y elaborar una estrategia para cubririrlas. El foro, que hemos denominado Asociación de la Labor Humanitaria y de Desarrollo

(HDPT, por sus siglas en inglés),<sup>3</sup> es informal y se basa en la igualdad y el respeto mutuos. Nuestras reuniones semanales cuentan con órdenes del día definidos, presentaciones por distintas organizaciones, información clara y, lo que quizá sea lo mejor, nunca duran más de una hora. Y para cualquiera que no desee suscitar una cuestión o que no pueda asistir a la reunión, mi puerta está abierta para mantener reuniones personales.

Los clusters deberían ser un tema sencillo, pero han sido objeto de demasiados debates y demasiados informes. Me preocupa que las palabras vayan por delante de los hechos. El enfoque sectorial, al igual que la estrategia que lo precedió sobre el terreno, implica mucho más que 'compartir información'. Ése es sólo el principio, puesto que el objetivo es dar una respuesta humanitaria fiable y responsable en todos los sectores y garantizar que se atienden las necesidades entre células. ¿Qué es lo que resulta tan difícil de esta práctica? Disponer de una interacción periódica y bien organizada entre las organizaciones clave que trabajan en los mismos ámbitos de respuesta humanitaria es posible siempre y cuando abordemos los obstáculos recurrentes (la competencia, los egos y las reuniones mal dirigidas).

Antes de poner en práctica el enfoque sectorial en la República Centroafricana, nos tomamos nuestro tiempo para revisar precisamente qué esperábamos de los líderes y los participantes de las células. Todavía queda mucho por

hacer en este ámbito y revisamos los avances de forma periódica. No obstante, la esencia está clara: asegurarnos de que las personas necesitadas reciben la protección y asistencia adecuadas a tiempo. Para los líderes de los clusters, el concepto de 'proveedor de último recurso' puede resultar desalentador, sobre todo en un entorno como la República, donde la financiación sigue siendo relativamente escasa y la inseguridad obstaculiza la distribución de la ayuda. Un reto clave para mí, como coordinador humanitario, es prestar a los líderes de los clusters el apoyo que necesitan para asumir sus tareas.

### Liderazgo

Para mejorar la coordinación, es esencial elevar la calidad de los coordinadores humanitarios. El IASC está creando una bolsa de coordinadores capacitados y con aprobación previa para su despliegue en caso de que se desencadene una emergencia o, si ya están presentes en un país, para nombrarlos sin demora.<sup>4</sup> Justo antes de ser elegido Coordinador Residente de Naciones Unidas en la República Centroafricana en junio de 2006, se me incluyó en la bolsa de coordinadores humanitarios, que todavía no se había utilizado. Después de mi llegada al país, me pidieron que fuera coordinador humanitario. En el caso de la República Centroafricana, ser el coordinador residente (para el desarrollo) y el coordinador humanitario es totalmente lógico por distintos motivos. En primer lugar, las entidades ajenas a la ONU (ya sean el gobierno, los donantes, la Cruz Roja u ONG) disponen de una ventanilla única para dirigirse al 'jefe de los organismos de la ONU'. En segundo lugar, en esta situación concreta, el vínculo entre la acción humanitaria y el desarrollo es muy estrecho. La labor por cubrir necesidades urgentes en una situación humanitaria en deterioro, sin perder de vista el panorama de desarrollo completo, constituye un elemento clave del trabajo, por lo que, sin duda, asegurar que se cumplen ambos aspectos es menos complicado si la persona encargada de los dos es la misma. Por otro lado, si el coordinador residente se ocupa de la seguridad del personal de la ONU, tiene sentido que sea también el coordinador humanitario, ya que precisamente los trabajadores dedicados a la acción humanitaria son los que corren el mayor riesgo.

No obstante, pueden producirse problemas si el coordinador humanitario y el coordinador residente son una

misma persona. Ante todo, está la tensión inherente entre la labor de desarrollo de Naciones Unidas, donde el 'gobierno es lo primero', por un lado, y la acción humanitaria, 'en atención a las personas', por el otro. En el caso de la República Centroafricana, esta tensión no supone un gran problema, dado que se ha abordado con estrechas relaciones de trabajo y mucha defensa de los intereses de las personas. En segundo lugar, la coordinación humanitaria no puede emprenderse 'al margen' de otras tareas, pues se trata de un empleo a tiempo completo. Este aspecto implica, por supuesto, que un coordinador humanitario-coordinador residente tiene dos empleos a tiempo completo (o, en mi caso, tres, ya que también soy el representante residente del PNUD).

Los coordinadores humanitarios necesitan apoyo directo, que, en cierta medida, obtienen de la OCAH. Por su parte, los coordinadores residentes reciben el apoyo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM).<sup>5</sup> En los casos en los que el coordinador residente pasa a ser coordinador humanitario, y también el representante residente del PNUD, es absolutamente necesario entregar esa responsabilidad a un director nacional del PNUD. No se trata tan sólo de cuántos trabajos pueden desempeñar un hombre o una mujer a la vez, sino también de una cuestión de neutralidad. En mi opinión, un coordinador no debería dirigir una agencia que pone en práctica programas diariamente y que, por lo tanto, posee ciertos intereses. Es indispensable que el coordinador residente reciba un sólido respaldo del GNUM y el coordinador humanitario lo haga de OCAH. Si se presta ese apoyo, estoy convencido de que veremos cómo los coordinadores humanitarios mejoran en gran medida la eficacia de las operaciones humanitarias. Al final, en algunas situaciones, se podría considerar la posibilidad de dejar de lado la distinción entre 'residente' y 'humanitario', de modo que el 'coordinador' estaría respaldado por las oficinas de GNUM-OCAH. Un cambio semejante también aumentaría la eficacia.

### Participación local en la reforma

La reforma humanitaria debe realizarse en estrecha colaboración con las autoridades nacionales. Esta condición es aún más evidente en países como la República Centroafricana, donde las necesidades humanitarias están entrelazadas con el subdesarrollo. Mantener un vínculo sólido con los agentes nacionales es importante por dos motivos. En primer

lugar, con el objeto de no olvidar que, básicamente, le corresponde al gobierno la responsabilidad de proteger y servir a sus ciudadanos y que la acción humanitaria representa una ayuda a corto plazo. En segundo lugar, porque la acción humanitaria debe ir acompañada de labores de recuperación, que, en el caso de este país, formarán parte de los planes del gobierno para el desarrollo a largo plazo. Como un paso encaminado a lograr ese objetivo, estamos integrando la gestión de la información en asuntos humanitarios y de desarrollo. El equipo de gestión de la información, que trabajará desde el Ministerio de Planificación, creará un sistema único para efectuar el seguimiento de la cooperación al desarrollo y de la acción humanitaria. No se trata de 'ceder' estos asuntos, sino de 'adoptarlos como propios' y esperamos que esta estrategia contribuya a la sostenibilidad de la labor humanitaria que realizamos en la República. Como titular orgulloso de los dos puestos de coordinador residente y coordinador humanitario, garantizar esa continuidad forma parte de las prioridades de mi agenda.

Me complace mucho ver cómo las ONG, la Cruz Roja, las agencias de la ONU, los donantes y el gobierno han acogido favorablemente la reforma humanitaria. A ninguno de nosotros nos satisface la reforma por la reforma en sí misma, sino que, respetando la independencia y el mandato de cada institución, estamos trabajando juntos y mejor, lo cual, indudablemente, ayudará a las personas que verdaderamente son importantes en esta ecuación. No podemos permitir que el proceso de reforma se convierta en otro nivel burocrático que añada reuniones sin sentido o más papeleo. Para que la reforma cuaje y tenga éxito, hay que evitar los pesados mecanismos de informes y la implantación inflexible de las iniciativas. Gran parte de estos resultados dependen de las agencias de ayuda y, en la República Centroafricana, estamos avanzando. Sin embargo, el dinero es fundamental. Este elemento sigue siendo un obstáculo para nosotros y confiamos en que los donantes nos ayuden a superarlo.

*Toby Lanzer (toby.lanzer@undp.org) es el Coordinador Humanitario en la República Centroafricana y antiguo miembro del Centro de Estudios sobre Refugiados. El presente artículo se ha escrito a título personal.*

1. [www.goodhumanitarianidonorship.org](http://www.goodhumanitarianidonorship.org)

2. <http://cerf.un.org>

3. [www.hdptcar.net](http://www.hdptcar.net)

4. Véase el artículo de Claire Messina en la página 23

5. [www.undg.org](http://www.undg.org)