



Ayuda humanitaria en marcha

Editorial



François Grunewald

Haití está una vez más de actualidad. Este país tan entrañable acaba de sufrir un drama terrible. Groupe URD ha podido llevar a cabo, desde principios de febrero, una primera « evaluación en tiempo real » de la respuesta ante dicha situación, con el fin de sacar las primeras conclusiones de este momento tan complejo que son las primeras semanas. Si bien es cierto que todas esas imágenes de destrucción aún inundan nuestra retina, que todas esas tragedias individuales aún nos oprimen el corazón, también hemos sido testigos de la increíble resiliencia del pueblo haitiano. Su historia, y en especial las cuatro últimas décadas, no ha resultado fácil: crisis económicas, crisis políticas, opresiones, ciclones, han generado una increíble capacidad para resistir a las conmociones. Tras el drama, la actividad ha vuelto a la ciudad de Puerto Príncipe en menos de un mes. Los comercios de cercanía han abierto y los habitantes de la ciudad se esfuerzan en volver a la normalidad: la vida, a pesar de las heridas, reclama sus derechos. Pero el futuro de los asentamientos de desplazados aún es incierto mientras en el campo el gesto magnífico de la ayuda mutua y de la hospitalidad ha provocado un empobrecimiento claro de los stocks de alimentos. Para que la resiliencia, la ayuda mutua y el coraje demostrados por la población de Haití no resulten vanos y no se vean superados por las difíciles condiciones que le esperan, lo urgente es apoyar al gobierno que intenta rehacerse, y que la comunidad internacional de la ayuda, tras un comienzo difícil, haga todo lo posible antes de la estación de lluvias y la de los ciclones.

Indice

Espacio Humanitario

La responsabilidad de proteger (r2p): estado de la cuestión	2
Estrategias de influencia de las ONG Internacionales sobre las políticas públicas	6

Punto de vista

9

Crisis y vulnerabilidad

Crisis y sufrimiento psicológico: los programas psicosociales ofrecen respuestas	11
--	----

Calidad de la ayuda

La accountability se apunta a la era digital	14
Participación y consulta en la acción humanitaria: ¿un parámetro clave para la calidad?	17
Conclusiones extraídas de experiencias de otras catástrofes naturales, útiles para la respuesta ante el terremoto de Haití	21

Zoom Bibliográfico

24

Eventos

26

Béatrice POULIGNY

El 14 de septiembre de 2009, la Asamblea general de la ONU aprobó, por consenso, la primera resolución en su historia sobre la Responsabilidad de Proteger (R2P). Esta resolución aparecía tras un debate de tres días sobre el tema, lo cual constituía también una novedad. Si bien la aceptación de la noción ha sufrido en sí misma una evolución innegable durante estos últimos años, sus aplicaciones concretas aún están por definir. El presente artículo ofrece una visión general de las evoluciones recientes – especialmente en lo concerniente a la cuestión de la protección de la población civil durante las guerras – y las cuestiones clave que quedan por responder.

Por primera vez desde que los jefes de Estado asumieron su responsabilidad en el asunto, durante la cumbre de 2005, la Asamblea general de las Naciones Unidas sostuvo un debate sobre la Responsabilidad de Proteger (R2P) en asamblea plenaria, los días 23, 24 y 28 de julio de 2009. El 14 de septiembre, adoptaba, por consenso, la primera resolución de su historia sobre este mismo tema (A/63/L80 Rev. 1). Los tres párrafos que la componen son extremadamente breves y simples: la Asamblea general « tomaba nota » del informe del Secretario General sobre el tema, expresaba su satisfacción respecto al debate organizado y decidía « quedar sujeta a la cuestión », lo cual significa que, en lo sucesivo, la R2P figurará con regularidad en el orden del día de la Asamblea General. Son resultados modestos, de acuerdo con los objetivos fijados por el Secretario General y su consejero, y de los que han podido regocijarse tras un debate más agitado de lo previsto. Pero aún quedan por definir las aplicaciones concretas de la doctrina.

Breve recordatorio del contenido y la historia del concepto de R2P

La doctrina de R2P concierne a la responsabilidad de los Estados y la comunidad internacional de proteger a la población civil contra cuatro tipos específicos de crímenes y violaciones de los derechos humanos: el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. La idea central de esta doctrina es la de que el Estado no es el único

responsable del bienestar de la población. Si fracasa o elude de forma manifiesta su responsabilidad, la comunidad internacional debe hacerlo, con pleno respeto de los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. La R2P implica tres dimensiones: la responsabilidad de prevención, de reacción (con medios diplomáticos, legales y otras medidas específicas; con medios coercitivos como sanciones; y con la fuerza como último recurso) y de reconstrucción.

El concepto de R2P ha sido formalmente establecido en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, publicado en diciembre de 2001.¹ Más tarde, apareció en tres documentos mayores de las Naciones Unidas que sientan los fundamentos conceptuales y políticos del concepto. A finales de 2004, el Grupo de Personalidades de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, constituido por el Secretario General, hizo referencia directa al concepto en el título de su informe, « *A more secure world : our shared responsibility* » (*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*), y le dedicó varias páginas. Este tema fue retomado en el siguiente informe de Kofi Annan, « *In Larger Freedom* » (*Con mayor libertad*), en la sección dedicada a la libertad de vivir dignamente. Durante la cumbre mundial de 2005, los jefes de Estado y de gobierno otorgaron un peso político sin precedentes a la noción de R2P, dedicándole dos párrafos principales (138 y 139, ya que el 140 puede considerarse como más « anecdótico ») del documento final. Dicho documento, fechado el 20 de septiembre de 2005, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en una resolución del 24 de octubre de 2005 (A/RES/60/1). En la agitación de la cumbre mundial y del hito que ésta parecía marcar, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas incluyó, en su resolución 1674 (28 de abril de 2006) sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, una reafirmación de las provisiones de los párrafos 138 y 139 del documento final sobre la R2P. Una vez más, reconoció su importancia al resaltar su compromiso con dicha doctrina en su resolución 1706 (31 de agosto de 2006) relativa a la creación de una fuerza de paz en Darfur. Los debates que se mantuvieron en la Asamblea General el pasado mes de julio constituyeron, para el conjunto de los Estados miembro, la primera ocasión desde 2005

de discutir la cuestión. El debate debía centrarse en el informe del Secretario General « *La puesta en práctica de la responsabilidad de proteger* », es decir, sobre la operacionalización del concepto más que sobre el principio en sí, con el fin de no abrir de nuevo la caja de Pandora. Esto sólo funcionó parcialmente, pero, en lo sucesivo, todos los observadores se muestran de acuerdo en el hecho de que la atención se ha desplazado de la aceptabilidad de la noción hacia su aplicación.

La progresiva globalización del concepto de R2P

Desde la cumbre de 2005, los esfuerzos, incluidos los de las organizaciones de la sociedad civil, han apuntado esencialmente a ampliar la base de apoyo al concepto. La R2P ya no es del dominio exclusivo del Consejo de Seguridad, sino que se ha convertido en tema de discusión de la Asamblea General; gracias a la reciente resolución se convertirá en un punto rutinario del orden del día. La R2P también ha dejado de ser percibida como una herramienta de los ricos y poderosos contra el resto del mundo. Los partidarios de la R2P, especialmente en la ONU, han redoblado sus esfuerzos para consolidar el equilibrio precario y difícilmente obtenido con los párrafos 138 y 139 de la declaración final de 2005 y convencer a nuevos Estados miembros del grupo de los llamados no-alineados, organizado en la ONU bajo el G-77. Las reuniones organizadas, en los dos últimos años, sobre el tema de la R2P en las diferentes regiones del mundo (especialmente en África, Latinoamérica y Asia), se proponían ampliar la base de dicho apoyo. Potencias regionales como la India, Sudáfrica, Brasil, Indonesia o Japón declaran su deseo de participar de forma constructiva en el debate, mientras que su posición sobre la R2P era hasta el momento mucho más ambigua. Los debates del mes de julio en la Asamblea General han probado la amplitud de estos progresos, pero también la persistencia de ciertas oposiciones, sobre todo entre los no-alineados. La tarea de los partidarios de la R2P ha debido afrontar la resistencia del actual Presidente de la Asamblea General, Miguel d'Escoto Brockmann (Nicaragua), sacerdote católico y antiguo ministro sandinista, encarnizado detractor de la R2P que él presenta como el nuevo hábito del colonialismo y del intervencionismo. De hecho, el debate ha tomado un cariz más ideológico de lo previsto, al mismo tiempo que demuestran los progresos reales de la norma y la superación progresiva de la fractura entre Norte y Sur en los debates sobre este asunto. El alivio de los partidarios de la R2P ante la adopción prácticamente inesperada de una resolución, aún tratándose de lo mínimo indispensable, resulta comprensible en este

contexto. Ahora, su objetivo es el de progresar en la aplicación de una doctrina que se encuentra ya firmemente inscrita en la agenda internacional.

¿Hacia la aplicación del principio? Principales cuestiones pendientes

Los principales interrogantes se refieren, de hecho, a su operacionalización. Si muchos reconocen que la R2P ha influido sin lugar a dudas en un número cada vez mayor de discusiones y procesos de toma de decisiones, las principales cuestiones operacionales quedan pendientes: ¿quién decide? ¿quién actúa? ¿qué acción llevar a cabo? Respecto a esto, no ha habido una verdadera evolución desde el informe de la CIISE que preconizaba el desarrollo de *guidelines* que tratarían de forma clara estas cuestiones. A lo largo de la última década, se han perdido numerosas ocasiones para probar la eficacia concreta de la R2P.

Casos de aplicación y criterios de decisión

Más allá de la evolución de las conciencias y los discursos, la doctrina de la R2P no ha podido emanciparse respecto de las inconsistencias, hipocresías e instrumentalizaciones que caracterizan el mecanismo de gestión (o no gestión) de las crisis a nivel interestatal. Las dudas que algunos aún mantienen respecto del uso que podría hacerse de la R2P son comprensibles en vista del uso que ciertos actores estatales han hecho de esta noción para justificar ciertas expediciones militares que no se acogen a él (breve uso retroactivo de la noción por parte del Primer Ministro británico, Tony Blair, a propósito de la invasión de Irak; tentativa rusa de justificar la invasión de Osetia del Sur en el verano de 2008) o para ampliar su campo de aplicación. Un ejemplo de este último caso lo encontramos en la violenta polémica entre los responsables franceses y de la ONU durante el ciclón Nargis en Myanmar, en 2008. Episodios como éstos tienden a reforzar la posición de los anti-intervencionistas que hacen hincapié en la responsabilidad esencial del Estado en cuestión. Los partidarios de la noción se muestran firmes: la R2P no puede aplicarse más que para los cuatro casos previstos por el documento de 2005 (genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad). Estos puntos constituyeron una vez más el centro de las preocupaciones expresadas por ciertos Estados miembro durante la Asamblea General.

Instancias y modalidades de decisión

La cuestión de los papeles respectivos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, y la impo-

sibilidad de hacer prosperar cualquier tentativa de reforma de este último, influyen también en la posibilidad de alcanzar un consenso para actuar en caso de crisis seria, incluso a título preventivo. El caso de Sudán, entre otros, ha sido una constante ilustración de este hecho durante los últimos años. La cuestión de la legitimidad de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no es nada nuevo, pero no ha dejado de acentuarse con los años, de la misma forma que la posición de sus miembros permanentes que se desentienden de tales decisiones en función de sus propios intereses. El papel de las organizaciones regionales es reclamado con insistencia creciente por los partidarios de la R2P pero, una vez más, se topan con la ausencia de pruebas de su capacidad efectiva de acción en situaciones concretas.

Las modalidades de intervención y el recurso a la fuerza

La R2P ha sido confundida, desde sus orígenes, con la intervención militar. A causa de ello, a menudo la cuestión del recurso a la fuerza ha monopolizado los debates. Incluso si, hoy en día, los partidarios de la R2P se centran en la prevención pero también en los demás modos de intervención (como la mediación) y de coerción (tanto sanciones como medidas jurídicas, especialmente con la Corte Penal Internacional, cuyo papel puede resultar polémico a ojos de ciertos países del Sur), un gran número de discusiones se limitan, de hecho, a la utilización de la fuerza armada. Esta cuestión es antigua; ya se encontraba presente durante las consultas de la CIISE, hace aproximadamente una década. En aquel entonces, la discusión trataba esencialmente de la aplicación de una serie de criterios para el recurso a la fuerza en el contexto de una resolución de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, o incluso para una estrategia concreta para cada caso particular.

En otros términos, los progresos respecto a las modalidades de aplicación de la R2P son escasos. En un futuro inmediato, el Secretario General se propone crear un servicio conjunto para la R2P y la prevención de los genocidios – un proyecto que ya había intentado, en vano, realizar tras su toma de funciones. Dicho servicio se encargaría principalmente de un trabajo de información y seguimiento de las situaciones de riesgo.

La R2P y la cuestión de la protección de la población civil durante los conflictos armados

En el seno mismo de la Secretaría de la ONU, las reticencias son abundantes – sobre todo por parte del

personal de los departamentos de mantenimiento de la paz y de asuntos políticos, y del servicio de coordinación de asuntos humanitarios, tres de los departamentos más activos y más directamente concernidos por el tema. Dichas reticencias se hacen sentir, sobre todo, cada vez que se introduce la referencia a la R2P en los debates sobre la protección de los civiles durante los conflictos armados, tal y como ocurrió durante la última reunión del Consejo de Seguridad sobre este tema, el 26 de junio de 2009 (SC/9692). Dicho tema se ha incluido en el orden del día del Consejo desde 1999; el Consejo se reúne formalmente para discutir el asunto dos veces al año. Esta cuestión también forma parte, desde hace algunos años, de los debates sobre las operaciones de paz, como lo prueba el documento interno elaborado recientemente por el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno con el fin de presentar un análisis de los desafíos presentes y futuros de la salvaguarda de la paz,² así como de los debates que se mantienen en la actualidad en el seno de la Comisión especial de la Asamblea General sobre el mantenimiento de la paz (C-34).

Varias razones explican la confusión entre R2P y la protección de los civiles. El Consejo de Seguridad ha contribuido a ello: en la agitación de la cumbre mundial y del hito que ésta parecía marcar, el Consejo incluyó, en su Resolución 1674 (28 de abril de 2006) sobre la protección de los civiles durante los conflictos armados, la reafirmación de las provisiones de los párrafos 138 y 139 del documento final sobre la R2P. Por otra parte, los debates bienales del Consejo sobre la protección de la población civil constituyen la única ocasión de incluir en su agenda la cuestión de la R2P. Desde su primera resolución sobre la protección de los civiles durante los conflictos armados, en 1999, el mandato de las 31 misiones de paz de la ONU incluye referencias a la necesidad de proteger a los civiles: 12 directamente y 21 indirectamente.³ Las implicaciones operacionales y tácticas de dicha noción han resultado mucho más restringidas e inciertas, ya que el mandato de protección de los civiles no siempre es prioritario cuando hay que tomar una decisión sobre el uso de las tropas y cuando las tropas no cuentan con la capacidad ni los recursos de llevar a cabo tal cometido.⁴ Sin embargo, en varias ocasiones se ha autorizado a las fuerzas de la ONU a hacer uso de la fuerza para proteger a la población civil y a veces éstas han hecho uso de ella, especialmente en el este de la República Democrática del Congo (Ituri y Kivi del Norte) y en Haití (operaciones de « policía » contra las bandas de diversos barrios modestos de Puerto Príncipe). Ciertos analistas estiman que la noción de R2P tendría un doble uso con estas « opera-

ciones coercitivas de protección » que en la actualidad forman parte del mandato de las conocidas como operaciones « complejas » de mantenimiento de la paz y han contribuido a una evolución en las reglas de implicación de las fuerzas de la ONU.

Por otra parte, la noción aparece de forma regular en los discursos y análisis que tratan de la cuestión del acceso a las víctimas por parte de las organizaciones humanitarias. Tradicionalmente, en el derecho internacional humanitario, la problemática de la protección corresponde a derechos específicos de asistencia por parte de grupos de población considerados como particularmente vulnerables y que, por ello, benefician de un estatus jurídico y de una protección específica en el derecho humanitario. La agenda se ha ampliado, pero también se ha hecho más precisa, desde que las organizaciones humanitarias y de defensa de los derechos humanos se han puesto de acuerdo sobre una definición común sobre lo que comprende la protección de los civiles durante las guerras. No obstante, aún existen ciertas ambigüedades en los debates. De hecho, numerosas discusiones giran en torno a la cuestión de la protección de los refugiados y, cada vez más, de la población desplazada (IDP), lo que a veces puede llevar a subestimar la situación de la población residente, cuyas necesidades de protección pueden resultar más inminentes y complicadas y sin embargo reciben una atención mucho menos importante que en los campos, donde la ayuda internacional se encuentra más o menos organizada y la situación puede parecer « circunscrita ». Por lo demás, las masacres se producen siempre lejos de la vista del personal humanitario o de los civiles y militares miembros de las misiones de paz. Por otra parte, los debates tienden generalmente a girar alrededor de las cuestiones de acceso humanitario, lo cual desplaza y reduce la discusión a la cuestión del acceso a las víctimas y no a la de la protección elemental de éstas. Precisamente, se supone que la reflexión actual sobre la protección de los civiles con ocasión de las misiones de paz debe responder a estas mismas lagunas. John Homes, secretario general adjunto de asuntos humanitarios, se ha propuesto hacer progresar la cuestión de la protección de los civiles durante su mandato. Para ello, trabaja en colaboración con su homólogo de operaciones de paz, mientras que las relaciones entre ambos departamentos no siempre han sido apacibles. Estas tensiones eran signo de prácticas y principios de acción diferentes entre los actores del mantenimiento de la paz (una comunidad que se encuentra lejos de reducirse a los militares) y los de la ayuda humanitaria. El año pasado, DPKO⁵ y OCHA⁶ encargaron un estudio independiente sobre la cuestión de la protección de

los civiles, especialmente en el marco de las operaciones de paz. El estudio, dirigido por Victoria Holt (que ha entrado recientemente en el departamento de Estado americano) y Glyn Taylor, fue publicado en noviembre de 2009.⁷ Dicho estudio es de factura bastante convencional y sus conclusiones y recomendaciones sorprenden poco: denuncian las inconsistencias del Consejo de Seguridad y las numerosas insuficiencias de la Secretaría para hacer realmente operacional lo que a menudo se queda en un propósito piadoso. Resulta curioso que el informe haga a menudo referencia a la noción de « responsabilidad de proteger », que incluso ha sido utilizado con frecuencia por las personas entrevistadas durante el estudio, y sin embargo ponga cuidado en no colocarlo en el centro de la reflexión. De hecho, la mayoría de los actores implicados en dichos debates temen que la R2P siembre la confusión y ponga en entredicho los progresos tan difícilmente obtenidos.

Por lo tanto, éste es sin duda el frente en el que cabe a las organizaciones humanitarias esperar cambios concretos respecto de las prácticas, incluyendo las formas cada vez más frecuentes de colaboración con las operaciones de paz sobre las cuestiones de protección (especialmente dentro del marco del *cluster* global « Protection »). Dichas evoluciones no dejan de recordarnos las evoluciones pasadas entre las vertientes « derechos humanos » y « policía » de estas mismas misiones.

Para más información:

Global Centre for the Responsibility to Protect

<http://globalr2p.org/>

International Coalition for the Responsibility to Protect

<http://www.responsibilitytoprotect.org/>

Stanley Foundation, Implementing the Responsibility to Protect (este proyecto formó parte de la iniciativa "Human Protection")

<http://www.stanleyfoundation.org/articles.cfm?id=621>

Béatrice Pouligny es investigadora independiente y profesora invitada de la Georgetown University (Washington DC). Anteriormente fue investigadora del Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) del Institut d'Etudes Politiques de Paris. De forma paralela a su carrera académica, cuenta con más de veinte años de experiencia de campo con la ONU, diversas ONG y organizaciones comunitarias en América Central, América del Sur, Caribe, África, Asia y en los Balcanes. También ha escrito el libro titulado: « Ils nous avaient promis la paix : ONU et populations locales » (Nos habían prometido la paz: ONU y población local), Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

¹ CIISE (2001), *La Responsabilidad de Proteger, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, Ottawa: International Development Research Centre. La

versión española del informe se encuentra disponible en: <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>

² «Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas» cuyo texto original en inglés se encuentra disponible en:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>

³ Holt, Victoria K & Berkman, Tobias C. (2006), *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, The Henry L. Stimson Center, September; Durch, William J. (2007), "Framing 'Framing Trainin': A Commentary on Doctrines for Peace Operations and the Prospects for Mission Integration, Presentation for the 13th Annual Meeting of the International Association of Peacekeeping Training Centers, "Framing Training: Doctrine and Guidelines for Peace Operations," Stockholm, Sweden, The Henry L. Stimson Center: 25 September.

⁴ Cohen, Roberta & Deng, Francis M. (2009), "Mass displacement caused by conflicts and one-sided violence: national and international responses", *SIPRI Yearbook 2009*, Stockholm: International Peace Research Institute, June.

⁵ Department of peace-keeping operations.

⁶ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

⁷ Victoria Holt, Glyn Taylor (2009). *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, New York, United Nations, November. El texto íntegro del estudio se encuentra disponible en inglés en:

<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/FINAL%20Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>

Estrategias de influencia de las ONG Internacionales sobre las políticas públicas

Alain ROBYNS y Véronique de GEOFFROY

Los límites de la acción de solidaridad internacional « en directo », o sólo operacional, son hoy en día más patentes de lo que lo eran hace años. Una acción de solidaridad, por muy pertinente que sea, no podría resolver por sí misma el conjunto de problemas que son la causa de las necesidades a las que ella intenta responder. Como dichos problemas tienen un origen político, la acción necesita interesarse por las políticas públicas. A partir de este razonamiento, muchas ONG internacionales han desarrollado, en diferentes grados, verdaderas estrategias de influencia política. Hoy en día, dichas organizaciones dedican, de la misma forma que otros sectores de actividad, medios considerables a actividades de lobby dirigidas a instancias de decisión a nivel nacional o internacional (Estados u organismos internacionales).

El papel de las ONG: ¿contrapoderes o consejeros del poder público?

La incidencia política es un sistema de acciones que comportan diversas actividades, en general combinadas entre sí y en coherencia con la estrategia elegida. Sensibilización, movilización, consejo especializado, constitución de redes y lobby son todos ellos elementos de una estrategia de influencia política. La elección de una estrategia concreta dependerá de diferentes factores que son función del diálogo instaurado con las autoridades, la disposición demostrada por éstas, el análisis de los riesgos y la cultura de la organización.

Aunque tradicionalmente se orientaban hacia una incidencia externa¹ de movilización pública y contestación violenta, hoy en día un gran número de ONG internacionales toman como objetivo de su acción a los responsables políticos y optan por una actividad de incidencia interna. Un estudio realizado en 2003 a instancias de CONCORD² demuestra que, históricamente, el impacto de las campañas colectivas de presión externa de las ONG sobre las decisiones y directivas de la Comisión Europea es limitado. Dicho estudio concluye la necesidad de reexaminar las estrategias de influencia sobre las instituciones europeas y sus funcionarios, menos accesibles para las campañas de opinión pública. Recomienda fundar el lobby en un mejor análisis de los circuitos internos de decisión de la Unión Europea, determinar posiciones sobre las diferentes problemáticas y ponerse de acuerdo sobre mensajes que serán transmitidos por una acción política « de pasillo » o de lobby clásico.

Con una gran experiencia en el terreno, estas ONG se implican activamente en los debates y cuestiones de actualidad, reflejo de una participación ciudadana, con el fin de influir en las políticas públicas. Sin duda alguna, las ONG internacionales han ganado, a lo largo de los últimos años, el reconocimiento de las instituciones que ellas contestan. « *De esta forma, ya han ganado dos batallas importantes: al animar el debate social y político internacional, han conducido a mucha gente hacia la acción política, y se han impuesto como interlocutores de los Estados y las empresas más poderosas* »³.

La creación de redes internacionales de ONG capaces de captar y organizar información, tomar posiciones, constituir observatorios sobre la aplicación

concreta de las decisiones internacionales o de seguimiento de los compromisos políticos permite acompañar este proceso de construcción de una gobernanza mundial, cumpliendo una función de barrera de seguridad⁴. Pero su capacidad para influir y modificar las « reglas del juego » en el proceso de mundialización es aún muy limitada en comparación a la de los Estados y los actores económicos privados.

Puntos críticos de las acciones de incidencia política

Toda acción de incidencia política comporta riesgos en la instauración o no de relaciones de poder. Una incidencia externa que haga presión sobre los responsables políticos puede llevar a la precipitación en la gestión política de una problemática, forzando tomas de decisión públicas poco adaptadas o con repercusiones para los actores de dicha campaña. Las ONG humanitarias, como consecuencia de sus acciones en contextos de crisis, se enfrentan a menudo al dilema de la denuncia: callarse para quedarse o hablar y arriesgarse a ser expulsado. Este dilema lleva a cierto número de actores a integrar la confidencialidad en sus estrategias de influencia, como el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), que ha desarrollado una visión fundada en la confidencialidad según la cual la decisión en favor de la denuncia pública resulta excepcional. El CICR no necesita buscar ni notoriedad ni fondos.

Ejercer una influencia a través de una actividad de incidencia política puede ser percibido como una forma de interferencia, e incluso de ingerencia, en el ejercicio del poder. Tal actividad desencadena una lucha de poder en torno a la toma de decisiones. La legitimidad y credibilidad son, por lo tanto, dos factores esenciales para la ONG internacional, que son a menudo puestos en entredicho, por lo que la ONG debe asegurarse de antemano que cuenta con tal legitimidad y credibilidad. Las ONG extraen su legitimidad de su acción en el terreno. El conocimiento de los temas de primera mano y la colecta y análisis de información constituyen entonces la fuente de su credibilidad. Las ONG pueden transmitir información sobre las situaciones que ellas observan, actuar en nombre de la población a la que sirven y convertirse en una autoridad especializada en determinado terreno. Greenpeace y Amnesty International elaboran informes anuales, resultado de encuestas y estudios a partir de sus redes. Estos documentos constituyen la fuente de su credibilidad frente a las críticas de los Estados, a los que dichas ONG se atreven a molestar en su parcela privada, como consecuencia de dicha vigilancia sobre cuestiones de derechos humanos o medioambientales, por ejemplo.

Más allá del conocimiento de las situaciones en el terreno, la credibilidad técnica se ha vuelto crucial. Por eso, las colaboraciones entre las ONG y el mundo de la investigación adquieren todo su sentido. Intervenir en un proceso de decisión política requiere no sólo defender una causa justa sino también aportar elementos convincentes, pruebas para sostener y orientar el debate. La argumentación de incidencia política debe apoyarse en hechos fundados, un trabajo de investigación, análisis, e incluso estudios científicos para ayudar a los responsables políticos en la toma de decisiones. Los *think-tanks* americanos y europeos, las fundaciones, los centros de investigación, las universidades, son fuentes de producción intelectual con las que las ONG y los grupos de presión colaboran para aprovechar sus conocimientos y nutrir sus argumentaciones.

Los parlamentos nacionales, incluidos los americanos, las instituciones europeas o internacionales producen más legislación de la que cualquier responsable político puede controlar, favoreciendo con ello el recurso a expertos. Existe una serie de sinergias y colaboraciones entre círculos de reflexión y agrupamientos de ONG que habría que desarrollar en cualquier estrategia de influencia a nivel internacional y en la búsqueda de autoridad y credibilidad.

Entre dilución y uniformización del discurso - la cuestión de las alianzas

Tanto las campañas de sensibilización como las organizaciones implicadas en acciones de incidencia política se han multiplicado durante los últimos años. Hasta tal punto que cada asociación desarrolla su propia actividad de incidencia política. Pero estos excesos cuentan con un riesgo de dilución: pérdida de los mensajes en la masa de informaciones, además del cansancio producido entre la audiencia y los mediadores, como los periodistas. A las autoridades les resulta difícil entrar en las sutiles diferencias que acciones de incidencia política no concertadas les plantearían inevitablemente. La coordinación y la estructuración de las ONG son, pues, necesarias para hablar con una sola voz y servir de interlocutor frente a la función pública y los responsables políticos. Con mucha más razón cuando, precisamente, la incidencia política demuestra toda su eficacia a través de acciones comunes y alianzas. Los aliados aumentan su peso y representatividad, ya que presentarse juntos permite hablar en nombre de intereses más colectivos y, por lo tanto, más fáciles de asimilar al interés general o incluso llegar a determinar la decisión en ciertos procedimientos que requieren votaciones. Podemos distinguir tres categorías de alianzas:

- la **red**, que es un conjunto de individuos y/o organizaciones que colaboran y se ayudan sobre el principio de una relación no vinculante, para facilitar la consecución de sus objetivos respectivos, y que participan en la realización de una misión común;

- la **coalición**, que consiste en un acuerdo circunstancial con vistas a llevar a cabo una acción de defensa de un interés común o de oponerse a un adversario común;

- el **grupo de presión o lobby**, que consiste en un grupo de individuos u organizaciones estructurados de forma duradera y con intereses estratégicos comunes vinculados a su propia existencia.

Pero las estrategias de alianza, si bien es cierto que refuerzan la legitimidad de las exigencias, también suponen concesiones en la definición de los objetivos y de los medios utilizados. Cuanto mayor sea el número de puntos de vista que haya que poner de acuerdo, menos visibles serán cada uno de ellos y las reivindicaciones resultarán más consensuales y menos exigentes.

¿Hacia una deontología de la incidencia política?

En 1994, cierto número de actores humanitarios establecían, en el « código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) » que « *las víctimas de una catástrofe merecen siempre nuestro respeto y tienen que ser consideradas en el curso de nuestras acciones como asociados que deben ser tratados como iguales. En nuestras campañas de información de la opinión pública presentaremos una imagen objetiva de la catástrofe y pondremos de relieve no sólo las vulnerabilidades y los temores de las víctimas, sino también sus capacidades y aspiraciones. Si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respeto público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria. Evitaremos toda competición con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios de comunicación en el caso en que dicha publicidad pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la de nuestro personal.* » La cuestión del vínculo entre información y marketing se encuentra subyacente en este texto, de la misma forma que lo es aún, en la actualidad, en las acciones de incidencia externa. Las campañas de presión política representan para las ONG una ocasión para aumentar su visibilidad y, eventualmente, reunir fon-

dos. No siempre resulta fácil distinguir entre una acción de incidencia política y la campaña de búsqueda de donantes, también llamada movilización ciudadana. La utilización de la imagen, para fines de incidencia política o de visibilidad y colecta de fondos, constituye un debate frecuente en las ONG. Sin embargo, se observa una evolución en las campañas de sensibilización y de búsqueda de fondos, en las que una representación lacrimógena de las víctimas deja paso a una imagen más digna.

Por otra parte, si la incidencia política de las ONG internacionales quiere mantener un respeto de los valores que ella misma pretende defender, tiene que renunciar a ciertas técnicas de presión. « *Una incidencia política que actúe a favor de cuestiones sociales debe respetar cierta ética y evitar, por consiguiente, las técnicas y tácticas dolosas o ilegales como la violencia, la intimidación, la desinformación, el chantaje y la corrupción, utilizadas, sin embargo, en el dominio comercial y político* »⁵.

Conclusión

Las estrategias de influencia de las ONG internacionales sobre las políticas públicas son, pues, muy variadas y han conocido una importante evolución durante las últimas décadas. Dicha evolución está justificada: ella acompaña la globalización de la sociedad y de las cuestiones de solidaridad. En función de la estrategia elegida, la ONG en cuestión deberá movilizar una serie de medios y conocimientos. La comunicación, en este contexto, requiere cierto nivel técnico y debe responder a un enfoque metodológico preciso, especialmente en lo referente a la construcción de los elementos de base del discurso, fundamento de la legitimidad y la credibilidad de la campaña de presión.

Estos esfuerzos ya han dado sus frutos (algunos de los cuales han sido reconocidos por los premios Nobel) y han otorgado un nuevo papel a las ONG. Sin embargo, la competición, vinculada a la multiplicación de los actores que sostienen un discurso de reivindicación, la confusión entre marketing e incidencia política, y los riesgos de dilución de los mensajes o de verse envuelto en los procesos de decisión y perder la independencia, entre otros, representan cuestiones críticas que merecen ser consideradas antes de implicarse en este tipo de actividades.

Alain Robyns Y Véronique de Geoffroy
Groupe URD

⁵ Es decir, acciones de movilización de la opinión pública para influir en la política, colocando el debate en una situación de enfrentamiento con la esperanza de atraer la atención e incitar a

una respuesta pública. Este tipo de acción de presión se distingue de la incidencia interna o técnica que reside en un trabajo consistente en solicitar a los responsables políticos una respuesta, ofreciéndoles un aporte en análisis y conocimientos específicos, o por medio de la participación en reuniones de trabajo técnico y, eventualmente, la negociación en consejos consultivos.

² *Etude sur l'efficacité des stratégies d'influence politique des ONG*, Mirjam van Reisen, EEPA.

³ *La montée en puissance des acteurs non étatiques*, Christian Chavagneux, Université de Sussex, Centre for Global Political

Economy ; *L'Economie Politique et Alternatives Economiques* – versión abreviada y ligeramente modificada de una contribución de Christian Chavagneux al informe *Gouvernance mondiale*, 2002, n°37, publicada por el *Conseil d'analyse économique*.

⁴ Las coaliciones internacionales de ONG, del lobbying a la contribución a la gobernanza mundial (ver <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-31.html>).

⁵ *Techniques de plaidoyer pour l'éducation et le développement* – Banco Mundial

Punto de vista

Bernard HUSSON

Haití: atreverse a mirar hacia el futuro. Sobre el necesario paso de la ayuda de emergencia al acompañamiento del dinamismo de un pueblo

Desde las primeras horas después del seísmo, se organizó la solidaridad entre los habitantes de Puerto Príncipe y, en general, de Haití. Los habitantes se socorrieron mutuamente para evacuar de una casa en peligro a un familiar, a un vecino, a un desconocido herido... La solidaridad también se organizó en el resto del país, a pesar de las dificultades de acceso a la información y la ausencia de consignas por parte de las autoridades nacionales, ellas mismas gravemente afectadas. De esta forma, desde el día después del seísmo, el alcalde de Cabo Haitiano requisó autobuses para el transporte de heridos de Puerto Príncipe al hospital de su ciudad. Manifestaciones de este tipo se originaron en todas las regiones del país.

Dichos gestos espontáneos resultan insuficientes para reconstruir Puerto Príncipe y el país. Mantener la ayuda internacional durante un largo período es una condición indispensable para que Haití vuelva a la normalidad durante las próximas semanas, meses, años. Pero la decisión sobre las prioridades es de los haitianos. La experiencia demuestra que cuanto mayor es la ayuda – y para Haití debería serlo – mayores son los riesgos de desviaciones. La ayuda internacional, incluso bien dirigida, no puede reconstruir por sí sola el país y permitir a los haitianos proyectarse en el porvenir. Ante todo, es la voluntad de sus habitantes, como la expresada desde el terremoto, la que conducirá el país hacia el futuro. Pero para ello hay que fomentar esta voluntad, apoyarla y permitir que se exprese.

Esta catástrofe puede, en efecto, inaugurar una nueva era en la vida política y en el desarrollo de Haití. Muchas declaraciones y esperanzas van en este sentido. Pero para que los haitianos doten esta ambición de una dimensión práctica, la ayuda internacional también tiene que representar para ellos un medio para apropiarse de su país, mediante el apoyo del trabajo de los actores colectivos y de las administraciones locales.

Además, la ayuda internacional tiene que abrirse a otras formas de apoyo que la mera reconstrucción lo que ha sido destruido, a acciones que a menudo se descuidan tras las catástrofes. Resulta indispensable que una parte de los recursos procedentes de la ayuda sean afectados a la consolidación de las redes sociales, instituciones locales y asociaciones que se encuentran en contacto directo con los habitantes. Tomar conciencia de la importancia de este tipo de acciones es esencial. De hecho, las relaciones políticas en el seno de la sociedad haitiana no se han visto modificadas por el seísmo. El control de la destinación de la ayuda puede exacerbar ciertas tensiones políticas, ya bastante difíciles de por sí, brutales demasiado a menudo. La corrupción, verdadera lacra del país, no será indiferente a las cantidades financieras movilizadas... La historia del país nos hace pensar que el aumento de la miseria y de las dificultades sufridas por sus habitantes no constituirá un freno para las agresiones sobre las personas, las diferentes formas de exacción, el monopolio sobre el poder político y la apropiación de las riquezas por parte de un reducido número de personas. La solidaridad interior está aún por construir, más allá de los gestos inmediatos que han seguido al seísmo.

La atribución de recursos a las organizaciones que trabajan con los habitantes resulta también determinante para el futuro de Haití. El lado positivo es que no hace falta crear dichas organizaciones: ya existen bajo una multitud de formas y han sido las primeras en movilizarse desde las primeras horas que siguieron al seísmo. Estas organizaciones están muy activas en la actualidad: organizaciones de vecinos, asociaciones de ayuda mutua o profesionales, comunidades de emigrados... Pero necesitan consolidarse. Cercanas a los ciudadanos, son las únicas organizaciones con la capacidad de movilizarlos de forma duradera con el fin de reconstruir la capital y el país. El apoyo a estas organizaciones resulta tanto más importante cuanto que la situación política es frágil. El papel que ellas tienen en la sociedad haitiana resulta esencial para que los habitantes tomen conciencia de su propia capacidad para determinar el futuro del país, a pesar del peso de la historia y la desorganización que reina como consecuencia del seísmo. Es precisamente su presencia en la reconstrucción de su ciudad la que hará que los ciudadanos se sientan propietarios, es precisamente su participación en la renovación de la capital la que hará despertar en la conciencia de todos los haitianos el sentimiento de que tienen derecho a participar en decisiones de las que se les excluye desde hace largo tiempo.

La situación actual también debería llevar a una revisión del ordenamiento, para repartir mejor los equipamientos y servicios colectivos por todo el territorio nacional. Si la capital debe ser reconstruida, no obstante debe destinarse una parte de los recursos a las regiones. "No podemos pensar el futuro del país bajo la sola perspectiva de Puerto Príncipe", decía Talégrand Noël durante una entrevista al periódico "Le Matin". Esto resulta aún más cierto en la actualidad. Aún queda mucho por hacer en cuanto a la mejora de la cantidad y calidad de los servicios que se pueden encontrar en las regiones, la creación de nuevas actividades, la puesta en marcha de sistemas de financiamiento para fomentar la creación y reactivación de pequeñas empresas. Los circuitos comerciales y de distribución deben recibir un apoyo especial para que los productores puedan vender sus mercancías. Hay que emprender acciones de formación a todos los niveles en las diferentes regiones del país, para consolidar las dinámicas y competencias locales.

Desde este mismo punto de vista, la creación de espacios de encuentro y debate entre todas las fuerzas sociales presentes se revela como un principio a tener en cuenta. La reconstrucción, obra titánica, dará sus resultados si la participación de los habitantes es efectiva. A nivel nacional, ello podría tomar la forma, por ejemplo, a través de la organización de una "Conferencia nacional" para definir las prioridades en torno a las cuales organizar la reconstrucción y las modalidades de su puesta en práctica y, sobre todo, dar cabida a las acciones dirigidas hacia las regiones. A nivel local, estos espacios de concertación deberían permitir poner los fundamentos de los planes locales de desarrollo y llevar un seguimiento de su realización.

La experiencia en otros países demuestra que, si no se afecta una parte de la ayuda al refuerzo de las organizaciones sociales y al apoyo a las dinámicas de desarrollo local, tras la catástrofe nos encontramos con situaciones tan paralizadas como las que había antes de ella. Por el contrario, Haití puede ser un ejemplo para demostrar cómo un país, apoyándose en sus dinámicas internas, puede atreverse a mirar hacia el porvenir a pesar de su dolorosa situación e ir más allá de la democracia vertical que las intervenciones exteriores tienen tendencia a imponer. La reconstrucción del país, que nadie lo dude, pasa por el establecimiento de un diálogo social, paralizado desde hace tanto tiempo y tan esperado por los haitianos. Sin su implicación, Haití tardará en liberarse de sus sufrimientos de origen tanto humano como naturales. La ayuda internacional no puede olvidar esta dimensión en su apoyo.

CIEDEL (Centro Internacional de Estudios para le Desarrollo Local) es un instituto de formación profesional y universitario de actores del desarrollo francés y extranjero de la Universidad Católica de Lyon. Desde su creación, hace más de 20 años, forma a profesionales haitianos del desarrollo y su personal docente acompaña y apoya con frecuencia iniciativas de desarrollo en dicho país.

El presente artículo está escrito por el equipo de CIEDEL con el concierto de los miembros del grupo de antiguos alumnos haitianos y/o que trabajan en Haití en el ámbito del desarrollo (Hudson Michel, Hubert Normil, David Tilus, Isabelle Biney, Jean-Paul Pierre, Pierre Etienne, Talégrand Noël, Gina Termilus, Jean-Hervé François, Emmanuel Robert, etc.).

Crisis y vulnerabilidad

Crisis y sufrimiento psicológico: los programas psicosociales ofrecen respuestas

Claire PIROTTE

Ante un acontecimiento de gran magnitud, la mayor parte de los individuos consiguen superar el estado de shock. Otros, más vulnerables, necesitan ayuda para reconstruirse psicológicamente, o sufrirán y representarán una carga para la sociedad, debido a diversas inaptitudes o desviaciones sociales. Los programas psicosociales adaptados a cada contexto cultural se proponen ayudar tanto a los individuos como a las sociedades. Aunque la necesidad de dichos programas ya no necesite ser demostrada, los métodos, objetivos específicos y medios de evaluación justifican una profundización en la investigación sobre este asunto.

Aunque las ideas sobre la necesidad y, sobre todo, el uso de las dimensiones psicosociales de los programas de ayuda humanitaria hayan sido aclarados durante los últimos años, este asunto aún resulta, para muchos, un tanto confuso a causa del polimorfismo de los programas.

El trabajo con individuos que sufren de PTSD (post traumatic syndrome disease), antecesor histórico del trabajo psicosocial, ha dejado una huella que exhibe el signo de la psiquiatría y sigue desnaturalizando, en numerosas conciencias, los objetivos y métodos de dichos programas.

A menudo, existe una confusión entre los términos de salud mental y enfermedad mental. La salud mental es una noción global que no se refiere únicamente a la ausencia de enfermedad; el tratamiento de la enfermedad es competencia de un médico y se concentra en el diagnóstico y el tratamiento de una patología psiquiátrica identificada en un individuo.¹

Hacia los años ochenta aparece la noción de psiquiatría humanitaria y mucho más tarde la de programas psicosociales.

Hoy en día, los proyectos de salud mental aplicados a los contextos de conflicto y de post conflicto reciben una doble influencia: la dimensión médico-psicológica, más individual, y la dimensión socio-antropológica, con una concepción más colec-

tiva que hace referencia a la noción de « bienestar social ».

¿Qué es un trauma psicológico?

Aunque la existencia de desórdenes emocionales inmediatamente después de un gran shock es algo normal y universalmente reconocido, en la mayoría de los individuos se observa una metabolización y superación más o menos rápida de sus efectos. Por el contrario, por diversas razones, cierto número de personas o grupos vulnerables presentan una fuerte disminución de sus aptitudes. Las consecuencias del traumatismo harán disminuir sus capacidades para organizar la supervivencia y adaptarse a los contextos difíciles de post-crisis.

Si dichos individuos no cuentan con ningún medio para « reconstruirse psicológicamente », enfrentados a los múltiples desafíos presentes en dichos contextos, su comportamiento violento, apático, adictivo, abandonista respecto a la educación de los niños, etc. tendrá repercusiones negativas para ellos mismos y el conjunto de la comunidad.

Por lo tanto, incluso si una parte del tratamiento se dirige al individuo, los programas psicosociales se centran en el conjunto de las interrelaciones entre todos los miembros de una comunidad con el fin de que puedan hacer frente común ante las dificultades, las desviaciones sociales y la delincuencia civil que disminuyen sus propias capacidades de reacción en el presente como en el futuro. Más allá de calmar el sufrimiento físico individual que es algo universal, los programas psicosociales se proponen apoyar las capacidades de las sociedades.

Ahora bien, a diferencia de las necesidades vitales, las consecuencias de los traumas psicológicos se observan a medio y largo plazo.

En la práctica, se observan diversos niveles de aplicación de los programas

El polimorfismo de los programas se explica fácilmente en razón del vasto campo que abarcan los aspectos psicosociales².

De forma esquemática podemos dividirlos en cuatro

niveles:

Desde la fase de emergencia, la toma en cuenta del « respeto por la población y su participación » a través de todos los programas de satisfacción de las necesidades básicas. Ello evita que el individuo permanezca en el papel de víctima, encerrado en el shock sufrido, sino que se sienta como un elemento activo que se proyecta hacia el porvenir. Para muchos se trata de un acto psicosocial de prevención que ayudará a gran parte de la población provista de las capacidades de resiliencia suficientes para metabolizar la violencia del acontecimiento. En este estadio, la claridad de la información referente a los acontecimientos desempeña también un papel importante.

Otro nivel de intervenciones psicosociales consiste en crear programas de apoyo adaptados a una problemática específica. Por ejemplo, la ayuda psicológica ofrecida a las madres en periodo de lactancia que pasan por una depresión tras un traumatismo y cuyos hijos presentan problemas nutricionales sin gravedad de acceso a la comida. Lo mismo ocurre con la integración de los discapacitados físicos en la sociedad.

Un tercer nivel consiste en crear programas de prevención de desórdenes psicosociales en el seno de « grupos de riesgo » (niños aislados, madres solas a cargo de la familia, etc...).

Un cuarto nivel se ocupa de los « individuos de riesgo » identificados gracias a diferentes mecanismos: auxiliares de salud mental, trabajadores sociales, centros de salud, instancias educativas, grupos de beneficiarios, etc.

Este polimorfismo explica las diferentes denominaciones de los programas psicosociales: programas de salud mental, programas de ayuda a los traumatismos psicológicos, etc.

Programas que presentan puntos críticos

El diagnóstico³

Resulta fundamental y se apoya en la observación de las comunidades con el fin de identificar a los individuos y/o grupos en dificultades. No se trata tanto de identificar síntomas como de identificar aspectos disfuncionales en relación a una población dada. Es el contexto cultural mismo el que definirá si tal o cual comportamiento resulta tolerable para el conjunto. Ello pone de manifiesto el carácter no reproducible de los programas que tienen que adaptarse por completo a los contextos precisos.

Este diagnóstico inicial puede ser precoz pero tendrá que ser reevaluado a menudo, ya que los síntomas evolucionan mucho con el paso del tiempo y las comunidades adoptan estrategias de regulación. El

apoyo familiar y social son los factores de protección más eficaces contra la aparición de trastornos mentales y psicosociales.

Si bien es cierto que deben tomarse medidas lo antes posible tras el shock, sin embargo, los programas tienen que tomarse el tiempo de necesario para una puesta en marcha bien construida y documentada.

Los contextos de catástrofes naturales deben ser tratados de forma muy diferente a los de conflictos armados. En los primeros, la solidaridad de los primeros momentos hace que el momento en el que las intervenciones psicosociales pueden resultar necesarias se retrase; en los segundos, la multiplicidad de factores de riesgo hace que el número de individuos y grupos de los que ocuparse sea mayor.

El concepto de vulnerabilidad

Se trata de un concepto íntimamente ligado a la idea de peligro. La vulnerabilidad se define tanto por la potencialidad del riesgo (probabilidad de sufrir un daño, una amenaza o una pérdida) como por su impacto (el riesgo de sufrir sus consecuencias). En situaciones de violencia, ciertas personas o grupos cuentan con un mayor riesgo de sufrir un trauma psicológico. Desde el punto de vista de la salud mental, presentan una probabilidad mayor de desarrollar ciertos trastornos en función de sus características personales preexistentes. Los grupos de riesgo son los niños, las personas mayores, las mujeres, solas o no, los enfermos, los discapacitados, las minorías, las personas que viven un luto, las víctimas de violación o de tortura, los excombatientes, etc. Pero la vulnerabilidad de cada grupo varía en función del contexto; por ejemplo, una mujer combatiente puede no ser en principio vulnerable y llegar a serlo a partir del momento de su desmovilización si su antiguo estatus representa un tabú.

Escollos que evitar

Igual que en toda acción humanitaria, hay que prestar una atención especial a la seguridad de los beneficiarios y de los agentes locales y expatriados, tanto más cuanto que el sentimiento de inseguridad influye mucho sobre el equilibrio psíquico, con consecuencias negativas para los beneficios de la intervención. Otra dimensión esencial es la del respeto de la confidencialidad. Este imperativo, absolutamente necesario para evitar la estigmatización de individuos o grupos, adquirirá una dimensión de protección en contextos de conflictos activos.

El carácter sostenible

Las dificultades y los sufrimientos observados a menudo perduran durante mucho tiempo. Para que las acciones emprendidas tengan efectos duraderos,

hacen falta intervenciones orientadas a grupos o individuos bien definidos: información, formación, *advocacy*, intentos para suscitar el interés de los poderes públicos locales por las dimensiones psicosociales, cuando ello es posible, con la finalidad de que puedan tomar el relevo, etc.

La cuestión de los recursos humanos

La literatura especializada es unánime en este punto: los equipos de base deben estar compuestos por miembros de las mismas comunidades que los beneficiarios. Ahora bien, el personal formado « para escuchar » es escaso. Sin embargo, son aptitudes que podemos encontrar en ciertos miembros del personal médico y trabajadores sociales. Además, ciertos países a veces cuentan con un sistema de asistencia psicológica.

Haría falta identificar, reunir y formar dicho personal local para animar las actividades y para que puedan identificar los grupos o individuos vulnerables. A esta formación inicial, teórica a la vez que práctica, habría que añadir una supervisión regular, sobre todo teniendo en cuenta que dicho personal ha sufrido los mismos traumatismos que las personas asistidas. Ello es necesario tanto para los agentes de base como para el personal mejor formado, como aquéllos que están preparados para la práctica del *counseling*, por ejemplo. Proponer actividades ocupacionales no es suficiente, sino que hay que adjuntar a éstas una dimensión terapéutica por medio de la reestructuración psíquica aportada por el juego o el acompañamiento social en las actividades generadoras de ingresos, por ejemplo.

Se fomentará la asociación con el máximo número posible de colaboradores: sistemas de salud, practicantes de tratamientos tradicionales, líderes locales, personal docente, etc.

La evaluación de estos programas necesita ser reforzada

Aún existen numerosas zonas oscuras en lo referente a la evaluación de estos programas.

Ciertos programas de tratamiento psicológico pueden beneficiar de evaluaciones según criterios psicométricos⁴ preestablecidos.

Otros se ven obligados a asociar dichos criterios a criterios de satisfacción de los beneficiarios⁵.

Pero en un gran número de casos resulta difícil determinar unos criterios de evaluación, ya sean cuantitativos o cualitativos.

En cuanto a las evaluaciones de impacto, éstas resultan, por el momento, imposibles de realizar debido a la falta de sistemas de referencia previos.

Tanto los operadores como los proveedores de fondos trabajan en esta cuestión esencial, que aún con-

diciona un auténtico reconocimiento de dichos programas como parte integrante de cierto número de acciones humanitarias.

Controversias presentes tanto en la literatura especializada como en el terreno

Estas controversias abarcan varios temas, como por ejemplo:

- La medida de la frecuencia de trastornos de salud mental. Existe un riesgo de desprecio cultural originado por una mala adaptación de las escalas de síntomas en ciertas situaciones (ciertas culturas sólo traducen ciertos problemas psicológicos en expresiones somáticas). Diversos trabajos llevados a cabo en diferentes lugares intentan paliar este obstáculo.

- La definición de los grupos vulnerables. Si la estimación es demasiado amplia, los programas se vuelven incontrolables; si, por el contrario, es demasiado restringida existe un riesgo a medio y largo plazo.

- El tipo de programa que habría que poner en marcha también constituye un tema de debate.

Ciertas problemáticas requieren un tratamiento de tipo individual: tal es el caso, por ejemplo, de las mujeres víctimas de abusos sexuales. Pero la elección de la persona encargada del tratamiento y del lugar en el que éste se llevará a cabo variará en función de las posibilidades de estigmatización sociocultural como consecuencia de tal seguimiento.

Los grupos de discusión permiten, en ciertas culturas, realizar un acompañamiento eficaz para desdramatizar ciertos comportamientos inacostumbrados o ayudar a disminuir el sentimiento de soledad ante los problemas.

Otras problemáticas requieren un enfoque más colectivo, como los niños que presentan síntomas de aislamiento, agitación, agresividad, etc. tras una catástrofe natural. Las actividades extraescolares restructurantes por medio del deporte, las actividades artísticas (bajo la responsabilidad de equipos locales preparados y que conozcan bien el contexto cultural) permitirán disminuir los síntomas, identificar los casos más complejos y ayudar a los padres o responsables del niño a comprender el comportamiento de éste.

El debate sobre las ventajas comparativas de la mediación utilizada (deporte, teatro, dibujo, relajación, etc.) no resulta esencial. Puesto que el objetivo es la recuperación de la autoestima, el redescubrimiento de reglas y límites, el espíritu positivo respecto del

porvenir, el final de las crisis de angustia, etc. por medio de la actividad propuesta, dicha actividad variará en función de la cultura local (presencia marcada del papel pedagógico y simbólico del teatro o del cuento, por ejemplo) y las competencias disponibles.

En regla general, se atribuyen ciertas ventajas a los programas psicosociales en comparación a los programas que se fundan en un diagnóstico clínico individualizado. Afectan a un mayor número de personas, los costes no son elevados y pueden ser más fácilmente transferidos tras la partida de la ayuda internacional. Sin embargo, son precisamente estos programas los que se ven más afectados por la falta de evaluaciones, aclaración sobre los métodos y puntos de debate, y por las incertidumbres expuestas anteriormente.

Conclusión

A pesar de que la investigación sobre este tema siga siendo escasa, la fuerte relación que existe entre síntomas post traumáticos y alteración del funcionamiento social, en los lugares en los que se han producido violencias masivas de origen humano o natural, ya no necesita más demostraciones.

Pero las organizaciones humanitarias, los proveedores de fondos, los investigadores tienen que esforzarse en la aplicación e investigación sobre este tema psicosocial, con el fin de aliviar mejor el sufrimiento físico y sus repercusiones en la vida social.

Existen ciertos grupos de reflexión: el *Inter Agency Standing Committee*, la Federación Internacional de So-

ciudades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, grupos especiales vinculados a un conflicto regional, etc. Pero hace falta multiplicarlos, en vistas de la necesidad de competencias pluridisciplinarias: psiquiatras, personal médico diverso, trabajadores sociales y sociólogos, psicólogos, antropólogos, etc. También hace falta una mejor formación, que por el momento resulta insuficiente, con el fin de no asistir a más pseudo programas psicosociales como aún ocurre en el terreno.

Claire Pirotte, Doctor en Medicina, especialista en el medio hospitalario, ha realizado numerosas misiones para diversas ONG de emergencia y de desarrollo (MSF, MDM, CICR, UNWRA, etc.). Fue responsable pedagógica del máster « análisis de las crisis y acción humanitaria » de la universidad de Chambéry hasta 2007. Cofundadora y actual Presidenta de Groupe URD, dirigió la redacción de « Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question » para la editorial Karthala, traducido al inglés y al español (« Entre emergencia y desarrollo: cuestionamiento de las prácticas humanitarias »).

¹ En este artículo hacemos referencia al libro de Evelyne Josse: « Interventions humanitaires en santé mentale dans les violences de masse », Ed DE BOECK, coll crisis, 2009.

² El conjunto de esta reflexión excluye el tratamiento de casos que necesiten atención psiquiátrica acompañada de medicación, los cuales serán dirigidos hacia las estructuras *ad hoc* (siempre que éstas existan), ya se trate de problemas originados por el acontecimiento traumático o previos a ésta, así como las patologías neurológicas, como son los casos de epilepsia, malformaciones, etc.

³ IASC, *Inter Agency Standing Committee*, 2008 : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc>.

⁴ Por ejemplo, la evaluación de Thierry Baubet y col. sobre las víctimas de violencia sexual en Brazzaville, Congo (2009).

⁵ Por ejemplo la evaluación del programa psicosocial de *Terre des Hommes* – ayuda a la infancia en Sri Lanka 2005 – 2007 realizada por Claire Colliard (sitio).

Calidad de la ayuda

La accountability se apunta a la era digital

Olivier SARRAT

Groupe URD y su colaborador español IECAH han llevado a cabo, a finales de 2009, un estudio sobre la informatización de los protocolos de comunicación entre proveedores de fondos y ONG. ¿En qué punto se halla este proceso en el sector humanitario, y qué cabría esperar?

Durante décadas, el sector de la solidaridad internacional crece y se profesionaliza. Las cantidades de información que hay que manejar aumentan, se estructuran y se multiplican. Ante esta profesionalización del sector podemos tanto darle la bienvenida en cuanto oportunidad para mejorar la calidad de la res-

puesta ofrecida a las víctimas, como lamentar el hecho de que sea percibida cada vez más como la causa del aumento de la parte administrativa del trabajo humano. Efectivamente, los protocolos de rendición de cuentas (« accountability ») a los proveedores de fondos se vuelven cada vez más complicados y se diversifican. Un examen más atento de las organizaciones humanitarias demostraría que dichos protocolos podrían eventualmente contribuir a los esfuerzos del sector para la mejora de sus prácticas. Sin embargo, la divergencia entre los formatos de los informes requeridos contribuye, por el contrario, a que los trabajadores humanitarios inviertan una

parte cada vez mayor de su energía en malabarismos diversos con el fin de satisfacer los diferentes requerimientos administrativos, en detrimento del tiempo pasado en la acción propiamente dicha.

Desde hace algunos años, comienza a emerger un movimiento cuya finalidad es la de hacer frente al desafío de la gestión de este volumen cada vez mayor de las actividades: la utilización de los NTIC¹ para el intercambio de información entre los proveedores de fondos y las ONG. El sistema APPEL² de ECHO³ o el proyecto CAP Online⁴ de la AECID⁵ son ejemplos de ello. Más allá de unos cuantos ejemplos de los que cada uno puede haber oído hablar, ¿cuál es el alcance de dicho movimiento? ¿Cuál es su naturaleza? ¿Y sus progresos? Con el objetivo de responder a algunas de estas cuestiones Groupe URD e ICAH⁶ han llevado a cabo un estudio financiado por la AECID que analizó el estado de la cuestión a finales de 2009, para una serie de proveedores de fondos y agencias de la ONU⁷. Este rápido examen de la situación constituye la etapa preliminar indispensable para poder responder a la cuestión subyacente: ¿esta informatización permitirá una concentración de los esfuerzos de producción de informes en su justa medida?

La informatización de los protocolos de *reporting* entre proveedores de fondos y colaboradores ejecutivos constituye un fenómeno en plena expansión. Pocos son los proyectos que han llegado a término. De hecho, de las 19 organizaciones analizadas en el estudio, 6 cuentan con un proyecto (30%), de las cuales 4 cuentan ya con algo en aplicación (20%), y sólo 2 han terminado la fase de prueba (10%). Entre todos estos proyectos, parece que se pueden distinguir dos categorías, en función del objeto que controlan:

- Financiación: proyectos de gestión de solicitudes de financiación (2/7);
- Proyecto completo: sistemas de *monitoring* reforzado cuyo objetivo es el de realizar un mejor seguimiento de los resultados de las ONG para una mejor 'rendición de cuentas' (*accountability*) (5/7).

Los proyectos que controlan únicamente las peticiones de financiación se llaman ambos « CAP Online ». Desarrollados independientemente por la AECID y OCHA, son también los únicos proyectos estudiados que han superado la fase de prueba. Estas plataformas permiten a las ONG guardar directamente su solicitud de financiación en el sistema de información del proveedor de fondos o del colaborador y, eventualmente, seguir su evolución.

Las ONG muestran a menudo su interés por estas nuevas plataformas y esta estructuración de los in-

tercambios. De hecho, durante el estudio se han observado numerosos casos en los que el interés de las ONG era manifiesto y contaba entre los puntos fuertes que habría que tomar en cuenta. A menudo, estos proyectos demuestran encontrarse en el punto de convergencia de las necesidades expresadas entre donantes y ONG. El caso más notable es el de la proposición hecha por World Vision al WFP para integrar la base de datos de su herramienta LastMile en el sistema de información de la agencia de la ONU. LastMile es un sistema que sigue las distribuciones de alimentos de la misma forma que podría hacerlo el seguimiento de paquetes de UPS, por ejemplo. Permite realizar un seguimiento de cada distribución correctamente efectuada, así como de sus beneficiarios. Cuando ECHO llena las salas de sus sesiones libres de formación para las ONG sobre su sistema APPEL, se puede interpretar como un signo de un verdadero entusiasmo. Por otra parte, las ONG han contribuido a la evolución de la forma que ha tomado APPEL, gracias a sus restituciones a lo largo de la fase de prueba, que debería terminar durante el año 2010. El proyecto APPEL – reservado a los colaboradores de ECHO que hayan firmado el contrato marco de asociación – ha sido concebido para un intercambio de solicitudes de financiación, informes intermediarios y finales, y solicitudes de enmienda sobre la base de un formulario único.

Las ONG pueden utilizar APPEL bajo dos modalidades: la de un sitio web clásico y la de un programa autónomo que permite guardar información sin necesidad de una conexión a Internet. En términos de forma, por otra parte, todos los proyectos estudiados han sido pensados como sitios web interactivos. Pero algunos, como APPEL, van más allá y ofrecen también la posibilidad de trabajar en modo desconectado por medio de programas informáticos. El intercambio de datos de LastMile con el WFP, o, actualmente en fase de estudio, entre el COMPAS Dinámico y APPEL, resulta aún más exigente ya que busca una integración directa de estas nuevas posibilidades de *reporting* en el sistema de información de los actores con el fin de maximizar la reutilización de la información y reducir la duplicación de operaciones de entrada de datos.

El sistema PROFÍ, que el Ministerio alemán de Asuntos Exteriores quiere utilizar, dispone también de un programa externo que funciona bajo el modo desconectado. Se ha tomado la decisión de adaptar dicho sistema en los otros ministerios alemanes, pero su aplicación no ha comenzado todavía. Se ha previsto contar, llegado el momento, con una versión en línea de PROFÍ que publique con toda transparencia toda la información sobre los proyectos, la utilización de

fondos, etc. Esta preocupación de transparencia y *accountability* es otra de las dimensiones comunes a varios de los proyectos. El ejemplo más significativo en este sentido es el actual estudio del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores, que coloca este objetivo de transparencia en el centro mismo del proyecto. El objetivo de dicho estudio es el de mejorar la transparencia de los proyectos de desarrollo financiados por parte la agencia por medio de las técnicas colaborativas que ofrecen los últimos desarrollos del web (Web2.0), percibidas, gracias a su transparencia y capacidad de reacción, como un potencial de mejora de la colaboración y coordinación con sus colaboradores ejecutivos.

intercambio de información más integrado y simplificado podría presentar el riesgo de una acción humanitaria que se limite a « apretar el botón », con la consecuencia de ofrecer una imagen virtual de las realidades del terreno. Es responsabilidad del sector tomar en cuenta dicho riesgo para elaborar herramientas cuya forma y flexibilidad se adapten a las necesidades. De esta forma, estas nuevas herramientas podrían llegar incluso a permitir, como en el caso de las investigaciones holandesas, entre otros, mejorar la coordinación de las acciones gracias a una mayor transparencia de la información sobre cada una de ellas.

Olivier Sarrat
Groupe URD

Nombre del proyecto	Organización	País/Región	Estado del proyecto	Objeto del proyecto
CAP Online	OCHA		En funcionamiento	Financiación
CAP Online	AECID	España	En funcionamiento	Financiación
APPEL	ECHO	Europa	En fase de prueba	Proyecto completo
Lastmile	WFP		En fase de prueba	Proyecto completo
« MSE module »	WFP		En fase de prueba	Proyecto completo
PROFI	Ministerio alemán de Asuntos Exteriores	Alemania	En fase de estudio	Proyecto completo
« Etude Web2.0 »	Ministerio holandés de Asuntos Exteriores	Países Bajos	En fase de estudio	Proyecto completo

Este movimiento en plena expansión merece una atención especial. De hecho, aún es muy pronto para decir si podrá producir la necesaria reducción de tareas de redacción de informes en su justa medida. Pero por poco que se realicen estos interfaces técnicos a partir de estándares informáticos compatibles, habrá una oportunidad de avanzar en el sentido de la concentración deseada. En efecto, teniendo a su disposición una herramienta única, que sea capaz de suministrar a cada proveedor de fondos la información común en el formato específico para cada uno, los equipos de campo gastarán menos energía en cuestiones de edición de informes y mucha más en la realización de los proyectos. Ello representaría una forma innovadora de poner en práctica el segundo elemento del principio 23 de la *Good Humanitarian Donorship Initiative*⁸ que fomenta la homogeneización de los formatos de informes, y es, por el momento, poco más que papel mojado.

Esta homogeneización de los formatos de los informes asociada a una dinamización del intercambio de información podría ofrecer un nuevo contexto global de mejora de las prácticas en el sector. Pero de la misma forma que la profesionalización ha generado un aumento importante de las tareas administrativas para los actores de la ayuda, este nuevo contexto de

¹ NTIC: Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

² Para más información sobre el proyecto APPEL de ECHO en la siguiente dirección electrónica: <https://webgate.ec.europa.eu/appeel>

³ ECHO: Servicio de ayuda humanitaria de la Comisión Europea (« European Community Humanitarian aid Office »)

⁴ Para más información sobre el proyecto CAP Online de la AECID: <http://www.aecid.es/cap>

⁵ AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (www.aecid.es)

⁶ IECAH: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (www.iecah.org)

⁷ Lista de las organizaciones que han participado en el estudio (proveedores de fondos estatales o regionales de la solidaridad internacional y agencias de las Naciones Unidas): [ACDI](#), [AECID](#), [DFID](#), [ECHO](#), [JICA](#), [NORAD](#), [NZAID](#), [SDC](#), [SIDA](#), [USAID](#), [FAO](#), [OCHA](#), [UNDP](#), [UNHCR](#), [WFP](#) y los Ministerios de Asuntos Exteriores de [Alemania](#), [Francia](#), [Irlanda](#) y los [Países Bajos](#).

⁸ La GHD es un acuerdo entre los principales proveedores de fondos estatales y regionales de la ayuda humanitaria sobre una serie de principios que hay que fomentar para la mejora de la respuesta a las crisis. Para más información sobre la GHD, consultar: <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/>

Participación y consulta en la acción humanitaria: ¿un parámetro clave para la calidad?

La cuestión de la participación y de la consulta de la población durante la puesta en práctica de programas humanitarios es primordial pero delicada. ¿A quién implicar? ¿Por qué razones? ¿Cómo? ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades? Etc. Estas son interrogaciones que hay que analizar de forma anticipada para garantizar la calidad, sostenibilidad e integración de la ayuda ofrecida.

Introducción

A lo largo de las últimas décadas, la ayuda humanitaria ha tomado un impulso considerable, pero también se ha visto enfrentada a un número cada vez mayor de desafíos. Una de las críticas más importantes consiste en la percepción de la ayuda como un sistema definido e impuesto por el Occidente, que funciona según un esquema « descendente » (top down) y tiene una capacidad de escucha extremadamente limitada. Fundándose en buenas y malas razones, las ONG del Norte detienen el poder.

La cuestión de la consulta y participación de los beneficiarios en las operaciones humanitarias ha sido abordada con frecuencia en foros y publicaciones, pero no es nada comparado con el interés mostrado por el mundo del desarrollo hacia este tema. De hecho, se conoce muy poco sobre la realidad de las prácticas de las organizaciones humanitarias y el impacto de las escasas prácticas participativas de estas últimas. Las « buenas prácticas » están aún por descubrir.

La cuestión del papel que los afectados por las crisis desempeñan en su propia supervivencia ha sido durante largo tiempo subestimada y raramente tratada de forma apropiada. Un gran número de evaluaciones parecen demostrar las ventajas que la participación y consulta asistida de la población aportan a las intervenciones humanitarias. A pesar de que una gran cantidad de textos insisten en la importancia de estos enfoques participativos – como el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG) o los trabajos del *Humanitarian Accountability Partnership* (HAP) –, la realidad de dicha participación es mucho menos evidente: los enfoques participativos sólo cuentan, *de facto*, con pocas referencias operacionales confirmadas en el mundo humanitario. Por una parte, el concepto de

« participación » implica numerosas connotaciones procedentes del « mundo del desarrollo ». Por otra parte, su aplicación a contextos de conflicto, inestabilidad o peligro no siempre resulta simple, ni realista, ni, en ocasiones, compatible con los principios humanitarios.

De 2002 a 2004, la red ALNAP (*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*) encargó a Groupe URD la puesta en práctica de un ambicioso proyecto de investigación que se llamó: « Estudio global sobre la participación de la población civil en la acción humanitaria ». Se trataba entonces de identificar las experiencias existentes; identificar las « buenas y malas » prácticas y comprender mejor sus factores determinantes, ámbitos de validez y límites; y, por último, promover los enfoques participativos en la acción humanitaria, conscientes de las numerosas restricciones y riesgos existentes.

Seis estudios de caso permitieron analizar una diversidad de contextos, para intentar comprender las interrelaciones entre contextos, tipos de crisis y prácticas de los actores de la ayuda internacional.

La publicación reciente del *Manual de la participación para los actores humanitarios*¹, en 3 idiomas, ofrece una ocasión interesante para retomar ciertos elementos fundamentales que aún hoy en día permanecen ausentes de las prácticas humanitarias.

Las cuestiones clave de la participación

La participación: ¿Con quién?

La primera pregunta que hay que plantearse es la referente a quién implicar:

- Los *individuos*: ¿Con distinción o no de edad, sexo, estatus social, etc? ¿A partir de qué conocimiento de las sociedades tomamos nuestras decisiones? ¿Hay que orientar esta actividad? ¿Cómo establecer los grupos de personas que hay que interrogar e implicar? ¿Cómo evitar las manipulaciones?

- Las *instituciones locales*: ¿Qué instituciones elegir (estructuras tradicionales, procedentes de periodos coloniales o socialistas, recreadas como consecuencia del ajuste estructural, de reciente creación para acceder más fácilmente a las ayudas económicas, etc.)? ¿Qué vínculos mantienen con las partes en conflicto y las instituciones que dependen de los ac-

tores de la violencia?

La participación: ¿Por qué?

En segundo lugar, hay que preguntarse por las razones que motivan este proceso de participación:

- ¿Se trata de facilitar el trabajo de las ONG (hacer más fáciles las tareas de identificación de las necesidades, de orientación selectiva y ejecución)?
- ¿Se trata de disminuir los costes de los programas gracias a una participación material, financiera o en trabajo, la aplicación de un sistema de recuperación de costes o la subcontrata de actores locales más baratos?
- ¿Se trata de disminuir los riesgos de inseguridad que pueden amenazar al personal expatriado, delegando en operadores locales?
- ¿Se trata de cumplir con un parágrafo obligatorio de las peticiones de financiación que hay que rellenar?
- ¿O realmente se trata de una exigencia ética para mejorar la calidad de la ayuda y responder mejor a los desafíos de la vinculación entre emergencia y desarrollo?

La participación: ¿Cómo?

La tercera pregunta está vinculada a los medios disponibles para la puesta en práctica de la participación y sus eventuales consecuencias:

- Una cuestión clave es la de la compatibilidad o incompatibilidad entre prácticas participativas y respeto de los principios humanitarios. Por ejemplo, ¿deben sacrificarse la independencia e imparcialidad a favor de la máxima eficacia y eficiencia a corto plazo?
- ¿Qué hacer cuando uno de los impactos de la participación es la discriminación de ciertos grupos? ¿Cómo garantizar que la búsqueda de una participación activa de la población no favorece la manipulación de la asistencia por parte de ciertos grupos? ¿Cómo se puede mantener una coherencia entre las prácticas clásicas de orientación selectiva en función de una « vulnerabilidad supuesta » y las estrategias de supervivencia colectiva observadas en un grupo?
- Otra cuestión es la del peligro corrido por los agentes locales de la participación. ¿Cómo hacer para que su implicación en dinámicas participativas no se traduzca en una agravación de los peligros a los que se ven expuestos? Esto representa una cuestión de protección evidente.

Resultados de los trabajos de campo

El triángulo « contexto / población / actores de la ayuda »

Las investigaciones realizadas en tres continentes y en contextos de crisis bastante diferentes han revelado cierto número de puntos comunes entre todas estas situaciones, así como una lista de elementos específicos de cada una. Parece claro que en la acción humanitaria las prácticas participativas con relativamente escasas. La exigencia de « rapidez de intervención » es la razón que con más frecuencia se aduce para explicar este estado de cosas. Además, no resulta fácil definir lo que representan « consulta y participación » a causa de la diversidad cultural, política y operacional de las situaciones estudiadas. Parece importante comparar los puntos de vista de la población y de los operadores de la ayuda con respecto a estas cuestiones de participación y consulta.

A lo largo de los estudios realizados, el análisis de la percepción y las prácticas de las diferentes partes implicadas fue realizado a partir de un cuadro con entradas múltiples (partes implicadas/fase del ciclo de proyectos), que se puede rellenar tanto en el momento de la toma inicial de decisiones estratégicas (¿qué estrategia de participación, en qué momento de la intervención y con quién la podemos poner en práctica?) como durante una evaluación post-proyecto, en la que se evalúe el nivel de participación de las diferentes partes implicadas.

En contextos de crisis humanitaria, y principalmente de conflicto, un gran número de factores influyen en la posibilidad de poner en práctica medidas participativas y en la intensidad de éstas. Así, por ejemplo, la posibilidad o no de pasar varios días en un pueblo y pasar en él la noche influye en el nivel de diálogo y, por lo tanto, en las posibilidades de participación.

Para trabajar en un « cuaderno de especificaciones técnicas » de los métodos participativos en los contextos de crisis y de acción humanitaria, hemos descompuesto dichos factores en tres categorías:

- Factores vinculados a las características del contexto (tipo de crisis, duración, grado y naturaleza del peligro, etc.)
- Factores determinados por las características de la población concernida;
- Factores inducidos por los actores de la ayuda (misión, financiación, etc.)



Imagen: Factores que afectan las posibilidades y el nivel de adopción de prácticas participativas

Diálogo, información y transparencia: las bases de la confianza

Los enfoques participativos no son meras « trivialidades », aunque, a menudo, los métodos y herramientas puedan dar esa impresión. En primer lugar, se trata de una cuestión de actitud. Escucha, humildad, capacidad de empatía, capacidad para la autocrítica y para ceder ciertos ámbitos de control forman parte de la « revolución cultural » que las organizaciones humanitarias a menudo tienen que asumir cuando quieren dar el paso de la participación.

La importancia que se da a las cuestiones de intercambio de información, transparencia y responsabilidad para con los beneficiarios de la ayuda es uno de los puntos esenciales del debate teórico y de los aspectos operacionales de la participación en la acción humanitaria. De hecho, aún si la adopción de prácticas participativas no está exenta de dificultades, resulta posible, aunque raramente observado, garantizar que la población esté bien informada. No obstante, este intercambio de información representa, a la vez, un signo importante de respeto y un elemento esencial para la seguridad de los equipos.

Programas predefinidos o trabajo en colaboración

La adopción de prácticas participativas debe fundarse en dos condiciones esenciales:

- Consultar e implicar a la población en las decisio-

nes que conciernen su supervivencia y las acciones de asistencia y protección requiere la ausencia de orientaciones y estándares definidos de antemano;

- Consultar e implicar a la población en las decisiones y la organización operacional de las acciones significa que se acepta el hecho de que estos procesos participativos puedan resultar ser « cajas de Pandora ». Nunca se sabe cuál va a ser el resultado, pero siempre hay que estar preparado para el debate y la crítica.

A menudo, las exigencias de los proveedores de fondos – que a menudo conducen a ideas preconcebidas – se encuentran en contradicción con una auténtica implicación de las víctimas. Las exigencias en términos de estándar, de eficacia y eficiencia, además de la reducida duración de los calendarios de financiación y el rápido ritmo con el que se suceden los equipos que ponen en marcha los programas humanitarios, no favorecen ni el discurso ni la práctica participativos.

Los estudios de caso revelaron dos puntos que deberían llamarnos la atención.

- El primero de ellos está relacionado con la cuestión de los mecanismos tradicionales de participación. Presentes en un gran número de sociedades (la *shura* en Afganistán, el árbol de la palabra en África oriental, etc.), dichos mecanismos necesitan un atento análisis: quién habla, quién distribuye el derecho de palabra, quién no habla, quién no está pre-

sente, etc. De hecho, nuestras herramientas de participación (Método de Análisis Rápido y de Planificación Participativa (MARP), grupos de discusión, etc.) pueden entrar rápidamente en conflicto con los sistemas locales. Esta cuestión, muy debatida en el ámbito del desarrollo, adquiere una especial importancia en contextos de inestabilidad y conflicto.

- El segundo punto es característico de los periodos de conflicto, desastre humanitario y de post-conflicto. Se trata de la relación con el Estado o las fuerzas que representan el poder. Esta cuestión, que encontramos en Afganistán (¿cómo deben las ONG articular sus acciones con el nuevo gobierno y los poderes provinciales?), en Angola (¿cómo afrontar la toma progresiva del poder en las antiguas zonas rebeldes por parte del Estado?), en Sri Lanka y en RDC (¿cómo maniobrar en un espacio en el que el poder central y los mandos rebeldes no se reconocen en ningún sentido?), se ubica al mismo tiempo en la periferia y en el centro de las prácticas participativas, en la dialéctica « representación electiva/representación asociativa ».

Calidad de los recursos humanos

Las dificultades que pueden surgir durante la puesta en marcha de acciones según un modo participativo son numerosas:

- Para acceder a ciertos grupos (por ejemplo, las mujeres en Afganistán);
- Para hacer frente a los peligros que pueden acompañar a las prácticas participativas (la posibilidad de que los líderes y personas que participen en los programas se conviertan en objetivo de los actores de la violencia);
- Para afrontar las dificultades para poner en marcha prácticas participativas que no son necesariamente adecuadas respecto al contexto sociocultural (sistemas sociales « prescriptivos »).

Ello requiere esquemas mentales y competencias específicas raramente observadas entre el personal humanitario. Existe, es cierto, una reflexión crítica sobre las posiciones del que da y del que recibe. Las competencias en ciencias sociales, métodos de comunicación y de facilitación son poco frecuentes entre el personal humanitario. La experiencia y la capacidad de tomar distancia y ser aceptado en ejercicios de diálogo y negociación figuran raramente entre los criterios más importantes de los procesos de selección de personal, aún cuando a menudo son mencionados en las ofertas de empleo.

Conclusión

La cuestión de la consulta y la participación de la población y de las instituciones de la sociedad civil local es uno de los grandes desafíos con los que los actores humanitarios siempre se han enfrentado. Se trata de una cuestión extremadamente importante en los debates sobre cuestiones de calidad, responsabilidad, poder y vinculación entre emergencia y desarrollo. Sin embargo, el análisis de las prácticas de las organizaciones en una serie de contextos concretos demuestra hasta qué punto la realidad de la acción se aleja del discurso participativo.

Un buen número de análisis y estudios de caso demuestran también la importancia real, en situaciones inestables y contextos de violencia, de la prudencia en la promoción de la participación. Junto a los debates sobre el « por qué » de la participación, hay que tomar en cuenta el « cómo », el « dónde », el « cuándo », además de la reflexión sobre las eventuales contraindicaciones.

Si bien la mayoría de las organizaciones están de acuerdo en cuanto al interés que presenta una mayor participación de la población, al menos una vez superada la fase de emergencia, dicho interés es mucho menos homogéneo entre los beneficiarios mismos, ya que rápidamente caen en la desconfianza al sospechar la existencia de objetivos políticos ocultos tras la retórica de la participación. La cultura institucional de cada uno de los actores, su percepción del lugar que les corresponde en el *continuum* emergencia-desarrollo, las luchas de poder, el juego de los proveedores de fondos, son elementos que contribuyen a determinar una « economía de la participación » que aún está por descifrar. ¿No se ha mencionado ya, en la bibliografía especializada, la « tiranía de la participación »?



Ciertas herramientas « participativas » desarrolladas por el mundo del desarrollo pueden ser revisadas y adaptadas a la luz de las restricciones y peligros específicos de los contextos de emergencia: difíciles condiciones de acceso, tiempo limitado, inseguridad, vulnerabilidades exacerbadas, etc.

No obstante, resulta evidente que la participación no debe ser considerada como una receta milagrosa que garantiza la pertinencia, eficacia y eficiencia de los programas. Pero, puesta en práctica de forma cuida-

dosa y adaptada, esta visión puede tener un fuerte impacto sobre la calidad de las intervenciones al mismo tiempo que sobre la responsabilidad asumida ante a los beneficiarios (downward accountability).

*El equipo del proyecto "Global study"
Groupe URD*

¹ El *Manual de la participación para los actores humanitarios* se encuentra disponible en versión electrónica (<http://www.urd.org>) o en versión impresa bajo previo pedido a Groupe URD (francés, inglés y español).

Conclusiones extraídas de experiencias de otras catástrofes naturales, útiles para la respuesta ante el terremoto de Haití

François GRUNEWALD

El presente artículo expone las principales conclusiones extraídas de evaluaciones realizadas por Groupe URD de la respuesta ante catástrofes naturales que, desde el huracán Mitch en 1998 hasta el tsunami de 2004 y los terremotos de Yogyakarta en 2006 y de Haití en 2010, afectan a comunidades que a menudo son ya muy vulnerables.

CONCLUSIÓN 1: DIAGNÓSTICOS INADECUADOS

Los diagnósticos incompletos, inadecuados, sesgados porque se piensa desde el principio que se sabe lo que hay que hacer, resultan extremadamente frecuentes. A ello le encontramos una explicación doble: falta de tiempo (en los casos de catástrofes naturales, hay que actuar rápidamente y, a veces, abandonar la base en tan sólo unas horas) y de medios (los proveedores de fondos raramente financian las misiones de exploración). No obstante, las situaciones de extrema urgencia, en las que realmente no hay más que un tiempo muy restringido para el diagnóstico, son escasas y no duran más que unos días. Pero incluso en esas situaciones extremas, el análisis de las restricciones constituye un principio fundamental, raramente puesto en aplicación de forma conveniente. El riesgo de implicarse precipitadamente en respuestas que no son adecuadas desde el punto de vista técnico o cultural resulta entonces muy alto, y las consecuencias de tales errores serán considerables.

CONCLUSIÓN 2: PROGRAMAS ESTÁNDAR PARA REALIDADES COMPLEJAS

El paso del diagnóstico a la concepción no siempre es coherente. Con frecuencia nos percatamos de que incluso sobre la base de un diagnóstico bien realizado

y diferenciado, existe una tendencia a reproducir programas considerados estándar. Podemos dar varias razones de dicho fenómeno: la competitividad de la ONG, la presión del tiempo o la experiencia de los equipos.

Esta problemática es especialmente aguda en el sector del hábitat. A menudo, se concibe la gestión de estos programas de forma análoga a los programas de socorro (distribución de lonas y chapas) y, más tarde, como una simple actividad de construcción de casas, mientras que, en la mayoría de los casos, se subestiman las implicaciones socioculturales (el hábitat es una construcción socio-económica más que un simple ejercicio de construcción de casas) y políticas (gestión de los bienes raíces, gestión de los servicios, especialmente los de suministro de agua y alcantarillado, planes de ordenación). Las organizaciones humanitarias cuentan, en efecto, con pocas competencias y experiencia en cuestiones urbanas.

CONCLUSIÓN 3: UN ELEVADO TURN-OVER ENTRE LOS EQUIPOS

En las situaciones de crisis aguda, el análisis de los flujos de personal demuestra la existencia de un alto turn-over. Primero llega la primera ola (esencialmente socorristas), no se queda más que unos días o semanas, y se va una vez acaba la tarea de socorro. A continuación, el ritmo de rotación disminuye mucho pero, desgraciadamente, se mantiene demasiado alto. En esas condiciones, resulta demasiado difícil mantener una continuidad en la memoria de la acción y construir y conservar un clima de confianza con la población y los actores locales. Relacionada con esta rápida rotación de los equipos, también hay una fuerte tendencia de los programas a la falta de lógica interna, con situaciones en las que cada nuevo staff quiere « dejar su huella personal ».

CONCLUSIÓN 4: LAS RELACIONES ENTRE ACTORES Y DONANTES PÚBLICOS Y PRIVADOS

La mayoría de organizaciones que trabajan en el terreno se quejan de la presión ejercida por los proveedores de fondos institucionales: cada vez hay que redactar más informes, el formato de los cuales es diferente en cada ocasión, se imponen modalidades de acción, los plazos son demasiado cortos, etc. Aunque estas presiones pueden representar en ciertos casos justificaciones para camuflar ciertas insuficiencias de los actores, la fuerte movilización de fondos privados permite, en efecto, afectar fondos más rápidamente y con mayor flexibilidad durante las fases de emergencia. Por el contrario, dicha forma de actuar conlleva una posible pérdida de « responsabilización », ya que los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación sobre la utilización de donaciones individuales son menos sistemáticos.

CONCLUSIÓN 5: INSUFICIENCIA DE LA VICULACIÓN ENTRE EMERGENCIA Y DESARROLLO

Las evaluaciones revelan con frecuencia la poca atención acordada a la « estrategia de salida ». A menudo, esta cuestión se plantea cuando la abundancia de los financiamientos de la ayuda emergencia llega a su fin, y la estructura tienen que decidir entre quedarse o partir. Es en ese momento cuando se hacen evidentes las dificultades institucionales (la cuestión del mandato), unidas a la falta de competencias y de método. En esta fase también se hacen visibles todas las consecuencias producidas por las deficiencias en el análisis de los actores locales y los puntos débiles de la colaboración establecida con ellos. A menudo, la evaluación post-intervención de la gestión de desastres y de las actividades de reconstrucción demuestra que esta cuestión encierra numerosas oportunidades para la preparación y la prevención.

CONCLUSIÓN 6: UNA ESCASA CONSIDERACIÓN DE LAS CUESTIONES TRANSVERSALES

Las evaluaciones realizadas demuestran la importancia de ciertas cuestiones transversales durante la respuesta a las grandes catástrofes: cuestiones de género, medioambientales, de protección, de desplazamientos de población, etc. Parece ser que dichas cuestiones son, o bien mal integradas, o bien tratadas de forma superficial durante la repuesta de emergencia, si bien podrían ser integradas de manera proactiva gracias a la experiencia adquirida, y por lo tanto mejor controladas.

CONCLUSIÓN 7: COORDINACIÓN A MENUDO INSUFICIENTE

La importancia de la coordinación entre actores durante las grandes catástrofes resulta evidente. La coordinación es, a la vez, un mecanismo que requiere mucho tiempo y medios, y un desafío fundamental para evitar las duplicaciones, necesidades no satisfechas, la incoherencia en las prácticas. Durante los últimos años, se han realizado progresos considerables, y las grandes ONG se han convertido en motores de buenas prácticas de coordinación. A la inversa, las ONG de tamaño reducido, así como la ayuda enviada por ciertos grupos religiosos, administraciones locales o sistemas bilaterales a menudo no están sometidas a ninguna actividad de coordinación. La aplicación de los nuevos mecanismos de coordinación llamados « clusters » en el marco de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas ofrece oportunidades interesantes de intercambio y concertación.

CONCLUSIÓN 8: CLARIDAD DE LA MISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

Con el despliegue de fuerzas militares en el marco de la respuesta de extrema urgencia (post-tsunami, Pakistán y, ahora, Haití), el tema recurrente de los riesgos de confusión entre los actores humanitarios y militares no puede dejar de resurgir. Aunque la tensión entre actores respecto a este asunto es menor en situaciones de catástrofe natural que en las de conflicto armado, la cuestión también se plantea, no obstante, en este tipo de contexto, ya que las fuerzas armadas representan el brazo de la « ayuda humanitaria de Estado », eventualmente movido por otras prioridades. En estos casos, hay que poner en marcha mecanismos de coordinación adaptados, fundados en roles, misiones y responsabilidades claramente identificados.

CONCLUSIÓN 9: UNA SERIA FALTA DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN

La mayoría de las grandes agencias humanitarias tienen una capacidad muy reducida para pensar y poner en marcha procesos participativos. Las excusas son muchas: falta de tiempo, falta de actores locales, falta de confianza, etc. El análisis de la realidad demuestra que, en realidad, se trata, en gran parte, de un prejuicio cultural de los actores humanitarios, reforzado por las pocas competencias en métodos participativos. Además, la evaluación de numerosas operaciones en situaciones de desastre natural demuestra que la ayuda de proximidad es a menudo muy im-

portante, estructurante y portadora de solidaridad y de gestión de la aflicción. Cuando los actores internacionales llegan para reemplazar a estos actores próximos, sobre todo a las ONG locales, las tensiones pueden llegar a niveles serios mientras que se agudiza la pérdida de energía, eficacia y calidad.

CONCLUSIÓN 10: LA IMPLICACIÓN NECESARIA PERO COMPLEJA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES

En contextos de catástrofes naturales, el Estado se encuentra normalmente en el centro de la respuesta. Desgraciadamente, las organizaciones humanitarias tienden, demasiado a menudo, a evitar esta ingerencia de las estructuras del Estado, ya sea por buenas (luchar contra la instrumentalización de la ayuda) o malas razones (facilidad, búsqueda de eficacia a corto plazo). Ello puede conducir, o bien a enfrentamientos entre las estructuras estatales y los actores humanitarios, o bien a una pérdida duradera y dañina a largo plazo de la legitimidad de las instancias del Estado.

Conclusión

Las evaluaciones realizadas demuestran que las ONG, pero también las agencias de las Naciones Unidas y la mayoría de los proveedores de fondos, tienen una memoria institucional muy corta, aún cuando todo el mundo pasa mucho tiempo a escribir informes. El resultado es la frecuente reproducción de los mismos errores. Parece esencial asegurarse de que los equipos, especialmente los de « primera línea », puedan tomar en cuenta las conclusiones de experiencias pasadas en este tipo de situación.

*François Grunewald
Groupe URD*

Haiti y conclusiones de diferentes desastres

Un pactole qui suscite les convoitises
COURRIER INTERNATIONAL, 1 de marzo de 2010
DUVAL, Frantz; GEFFRARD, Roberson

Las autoridades haitianas desearían controlar directamente el dinero que por el momento se encuentra en manos de las ONG. Sin embargo, algunas de sus decisiones despiertan los temores de que, después de todo, la ayuda no beneficie a las víctimas del seísmo del día 12 de enero.

Leer: <http://www.courrierinternational.com/article/2010/03/01/un-pactole-qui-suscite-les-convoitises>

Le serpent à plumes pour Haïti
DU ROCHER, febrero de 2010. 175 P.
LAFERRIERE, Dany; TROUILLOT, Evelyne; SPEAR, Thomas C.; VICTOR, Gary

El Hospital de la Comunidad Haitiana es uno de los pocos centros médicos de Puerto Príncipe que ofrece cuidados médicos a los más pobres sin ninguna ayuda del Estado. Con una capacidad de 50 camas, se encuentra absolutamente desbordado desde el terremoto: miles de víctimas acuden todos los días y las necesidades son enormes. Los medicamentos elementales, el material ortopédico y el personal no resultan suficientes. La mayoría de los pacientes se han quedado sin hogar y, a menudo sin familia, no saben adónde ir. Los traumatismos son los mismos que en tiempos de guerra: sobre todo miembros aplastados y heridas en la cabeza. La ayuda no es sólo necesaria, sino urgente, vital. Ella se dirigirá a aquellos que, desde siempre, son los abandonados, los necesitados, los sin techo de Haití y que, ahora más que nunca, se encuentran solos. El Hospital de la Comunidad Haitiana es su hospital (Resumen del editor).

Haiti: Food security update: February 2010
Febrero de 2010, 6 P.
USAID ; FEWSNET

Desde el terremoto del 12 de enero de 2010, la población de Haití se ha enfrentado a una deterioración de su seguridad alimentaria, situación que, por otra parte, mejora gracias a la ayuda que poco a poco llega a Haití. Además de los suministros de emergencia, alimentarios y no alimentarios, que llegan hasta la población, los fondos reunidos han aumentado y el trabajo de las pequeñas empresas locales ha podido retomar su curso.

Descargar: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MYAI-8337RH-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MYAI-8337RH-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

Après le tsunami, reconstruire l'habitat en Aceh
KARTHALA, 2010 (Disponible a partir de finales de abril de 2010)
DEPREZ, Simon; LABATTUT, Eléonore

Tras los estragos producidos por el tsunami de 2004, varios cientos de ONG y organizaciones internacionales se desplazaron hasta Aceh, en la isla indonesia de Sumatra, para comenzar un largo trabajo de reconstrucción. 500 000 habitantes se encontraban sin techo y, durante los cuatro años siguientes, 140 300 casas fueron reconstruidas gracias a los, aproximadamente, 7 800 millones de dólares reunidos por la comunidad internacional y los donantes privados. La construcción nunca había ocupado un lugar tan importante en los programas humanitarios. Este estudio, escrito a partir de un trabajo de campo, se propone analizar el impacto de dicho programa de reconstrucción sobre la población y el territorio de Aceh. Los autores examinan las condiciones de apropiación y de viabilización de las casas reconstruidas, según sus tipologías arquitectónicas, métodos de construcción y potencial evolutivo. Pero, más allá de las problemáticas directamente vinculadas a la vivienda, el estudio se interesa por otros ámbitos relacionados, como la planificación, las condiciones inmobiliarias, la ayuda económica o la articulación entre la fase de emergencia y los programas de desarrollo. Se ha acordado una atención especial al contexto de post conflicto en el que se desarrolló la reconstrucción, tras el acuerdo de paz, firmado en 2005, que puso fin a treinta años de guerra entre los separatistas del GAM y el gobierno nacional. ¿Ha permitido esta operación de reconstrucción de una magnitud excepcional asentar las bases de un desarrollo social y económico sostenible para la región de Aceh, que se encontraba empobrecida y aislada como consecuencia de un largo conflicto? (Resumen del editor)

Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response

Reino Unido, TSUNAMI EVALUATION COALITION, 2006/07, 99 P.

Mucho antes del tsunami del 26 de diciembre de 2004, la región indonesia de Aceh y Sri Lanka se encontraban afectados por problemas económicos, conflictos internos y violaciones de los derechos humanos. Las ayudas de emergencia, a la rehabilitación y al desarrollo ya se encontraban presentes en estas regiones. El tsunami cambió la visión de las cosas y permitió crear un vínculo entre estas diferentes ayudas, con una simultaneidad entre emergencia y rehabilitación. Una buena comprensión de la situación y evaluación de las necesidades de la población son factores que las organizaciones deben tener en cuenta para vincular las diferentes etapas de la ayuda. Además, hay que evitar que una catástrofe semejante se vuelva a producir, permitiendo que la población acceda a un desarrollo vital y seguro a nivel económico, social y medioambiental. La evaluación de los programas llevados a cabo permitiría saber si el vínculo entre emergencia, rehabilitación y desarrollo establecido en Sri Lanka y en Aceh antes y después del tsunami ha resultado eficaz o no.

Descargar: <http://www.alnap.org/pool/files/lrrd-final-report.pdf>

Les Antilles, terres à risques

KARTHALA, 1999. 311 P. TERRES D'AMERIQUE

GEODE, Caraïbe

Entre 1900 y 1996, las Antillas y Centroamérica han vivido 475 acontecimientos de carácter catastrófico que han causado la muerte de 155 714 personas, afectado a 2 0295 808 individuos y dañado o destruido tanto las infraestructuras y el hábitat como las estructuras de producción.

Más recientemente, entre el 23 de octubre y el 5 de noviembre de 1998, el huracán Mitch devastó América central, causando más de 18 000 muertos y personas desaparecidas.

Tanto las pequeñas como las grandes islas o la tierra firme son regularmente víctimas de catástrofes naturales: huracanes, inundaciones, corrimientos de tierra, seísmos, erupciones volcánicas que comprometen el éxito de los programas de desarrollo (Resumen del editor).

Evaluer pour évoluer : L'action humanitaire dans le processus de reconstruction en Amérique Centrale :

Actas de la conferencia

GROUPE URD ; COMMISSION COOPERATION DEVELOPPEMENT, 2002.

Centroamérica constituye una de las regiones más expuestas a desastres « naturales » del mundo. Huracanes, sequías, inundaciones, ciclones, terremotos... Estos últimos años, las catástrofes parecen multiplicarse. El crecimiento de la población, el aumento de las diferencias sociales, la saturación de las tierras agrícolas y edificables han producido una vulnerabilidad cada vez mayor de una parte importante de los habitantes de América Central. Aunque la pobreza y la vulnerabilidad no son en sí mismas sinónimas, hoy en día existe una estrecha relación entre ambas facetas de las sociedades. La región de Centroamérica concentra los mayores niveles de pobreza absoluta y relativa del continente americano, situación que se agudizó a lo largo de los años ochenta como consecuencia de la crisis económica que afectó a esta zona, además de los conflictos internos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Estos niveles de pobreza (situación de dependencia y falta de autonomía) tenían su reflejo en diversos tipos de vulnerabilidad ante las catástrofes (Notas del autor.)

Descargar: http://www.urd.org/_special_haiti/Evaluerpourevoluer.pdf

Responding to urban disasters: Learning from previous relief and recovery operations

ALNAP; PROVENTION CONSORTIUM, 2009. 31 P.

Un gran número de desafíos se presentan cuando los actores de la ayuda deben intervenir a raíz de una catástrofe que se desarrolla en zonas urbanas. El personal humanitario, poco acostumbrado al medio urbano, y las autoridades locales urbanas, poco acostumbradas por su parte a la gestión de catástrofes, cuentan con muy poca experiencia en la puesta en marcha y planificación de las actividades a gran escala en medio urbano, durante la fase de respuesta a la catástrofe y de la recuperación temprana.

Descargar: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7UDJ9M-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7UDJ9M-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

* Consultar el focus Bibliográfico entero en : www.urd.org/newsletter

¡El sitio de Groupe URD tiene un nuevo look!

Con el fin de hacer más fácil la navegación y la búsqueda de documentos, el sitio web de Groupe URD ha sido totalmente reformado para ofrecer un interfaz más cómodo y un motor de búsqueda organizado por temas, zonas geográficas, actividades y palabras clave. De esta forma, los usuarios podrán acceder a una gran cantidad de contenidos: numerosos artículos, informes, documentos de proyectos, etc., además de todas las actualidades de la asociación. Traducido en 3 idiomas, es un espacio pensado para compartir experiencia y estimular el intercambio intercultural. Y detrás del sitio web... nuestro equipo siempre está a su disposición para hacer progresar juntos las prácticas humanitarias.

« Fragilidades urbanas, ayuda humanitaria en zona urbana y desafíos de la reconstrucción »: la Universidad de Otoño de la Ayuda Humanitaria 2010 se centrará, durante los días 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2010, en los desafíos que los contextos urbanos plantean a las organizaciones humanitarias, la prevención de desastres y la reconstrucción.

Tras la grave catástrofe producida por el seísmo del pasado 12 de enero en Haití, Groupe URD dedicará la próxima edición de la UOAH (Universidad de Otoño de la Ayuda Humanitaria) a hacer un balance sobre el estado actual de la reflexión que le ocupa desde hace varios años sobre los impactos de las crisis en medio urbano y las modalidades de asistencia a la reconstrucción en dichos contextos y en fase de post emergencia.

La aceleración de la urbanización mundial, incontrolada a causa de la presión demográfica o la falta de medios, provoca situaciones de fragilidades y vulnerabilidades urbanas muy peligrosas respecto de todo tipo de riesgos. El análisis de la ayuda a los procesos de salida de crisis – como, por ejemplo, lo observado en los contextos post tsunami o post conflicto en Afganistán – plantea cierto número de cuestiones en términos de reconstrucción del hábitat y de intervención en los sectores urbanos. En el caso de la ayuda a la reconstrucción de edificios, por ejemplo, entran en juego cuestiones relativas a los criterios de calidad de la construcción, la viabilidad de los terrenos, la presencia de infraestructuras, la coherencia espacial y social, la validación de la afectación de los terrenos, o las modalidades de concertación y ejecución. En el contexto de las intervenciones en medio urbano todas estas cuestiones se plantean a gran escala. Ello plantea cuestiones de una magnitud diferente, con vertientes multidimensionales que integran los aspectos financiero, temporal, espacial, social, económico pero también medioambiental.

Al igual que en las ediciones precedentes, en las que se trataban temas que Groupe URD consideraba pertinentes y de actualidad, compartiendo conocimientos, experiencias, competencias y capacidades, las próximas UOAH se celebrarán en septiembre de 2010, en la sede de la asociación. El propósito de esta iniciativa es el de pensar en las modalidades y estrategias que habría que desplegar en contextos urbanos tras crisis súbitas o recurrentes.

Durante los próximos meses, se divulgarán el programa y el conjunto de los documentos de presentación.

Para más información, póngase en contacto con Jeanne Taisson (jtaisson@urd.org)

Calendario de las formaciones en la sede de Groupe URD (centro de formación de La Fontaine des marins en Plaisians, Drôme provenzal)

Formación "Integrar la dimensión medioambiental en la acción humanitaria", del 2 al 7 de mayo de 2010

Groupe URD (Emergencia Rehabilitación Desarrollo) y el PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) organizan juntos una formación en inglés sobre el tema "Integrar la dimensión medioambiental en la acción humanitaria".

Mientras que los actores de la acción humanitaria son cada vez más conscientes de la necesidad de tomar en cuenta los factores medioambientales para la concepción y puesta en práctica de los programas, no hay más remedio que admitir la necesidad de competencias específicas en este ámbito.

Durante esta formación se abordarán, pues, las diferentes modalidades de integración de consideraciones medioambientales en el contexto de la acción humanitaria:

- Análisis de las condiciones medioambientales;
- Método de estudio del impacto medioambiental de los programas;
- Dificultades y obstáculos vinculados con la toma en cuenta de aspectos medioambientales a nivel operacional e institucional.

Formación « Evaluación de la calidad de la acción humanitaria », del 17 al 21 de mayo de 2010

Esta formación tratará sobre la evaluación (definición, fases, tipos, etc.) en relación a la gestión de la calidad de proyectos humanitarios. Está organizada en torno a un estudio de caso completo, basado en experiencias reales de acción en el terreno y está dirigida a los directores de programas, jefes de proyecto, responsables de Monitoring & Evaluation, evaluadores y cualquier otro profesional de la acción humanitaria cuya función tiene relación con la gestión de proyectos.

Formación « Gestión de la calidad de la acción humanitaria (COMPAS Calidad® y COMPAS Dinámico®) », del 14 al 18 de junio de 2010

Esta formación sobre la gestión de la calidad de los proyectos humanitarios, que se apoya en el método « COMPAS Calidad », incluye:

- Las bases de la gestión de la calidad de un proyecto
- Dirigir un proyecto con el COMPAS Calidad (por medio de un caso práctico)
- La evaluación de un proyecto (por medio de un caso práctico)
- Iniciación al COMPAS Dinámico (por medio de un caso práctico)

Esta formación está dirigida a los profesionales del sector de la solidaridad internacional con funciones de dirección y/o evaluación de proyectos (ejemplos: director de programas, jefe de proyecto, responsable de evaluación, responsable de la gestión de la calidad en organizaciones humanitarias, etc.), en funciones o en proceso de formación.

Una buena comprensión y expresión en francés resultan imprescindibles.

Para más información, póngase en contacto con Pierre Brunet (formations@urd.org) o consulte nuestro sitio web (www.urd.org)

Evaluación en tiempo real en Haití para el IASC

El equipo formado por Groupe URD y GPPI, responsable de la evaluación de lo relativo al sistema de «clusters» en la reforma humanitaria de las Naciones Unidas, acaba de recibir el encargo de realizar una evaluación inter-agencia en tiempo real (ETR) de la respuesta a las necesidades humanitarias tras el seísmo del 12 de enero de 2010 en Haití. El equipo de evaluación, dirigido por François Grünewald, director general y científico de Groupe URD, incluirá a una experta de GPPI y dos especialistas haitianos. Dicha ETR se inscribe en una dinámica más general de evaluaciones precoces con el fin de comprender mejor las fases iniciales de la respuesta humanitaria y facilitar la « función de asesoramiento » para las acciones en curso. El comienzo de este trabajo está previsto para comienzos de abril de 2010.

La evaluación Cluster II llega a su fin

El informe de síntesis de la evaluación Cluster II, que actualmente se encuentra en la fase final de redacción, será hecho público dentro de poco. Fundándose en 6 estudios concernientes a diferentes países, sintetiza las conclusiones generales sobre todo lo aprendido respecto del sistema Cluster y presenta recomendaciones generales para mejorar su eficacia y eficiencia y potenciar su contribución para una asistencia humanitaria adecuada y coordinada.

La 3ª edición del Salón de la Solidaridad se celebrará del 4 al 6 de junio de 2010 en el Parque de Exposiciones – Puerta de Versalles, en París.

El Salón de la Solidaridad, cita anual de los actores de la solidaridad internacional, fomenta el encuentro, el intercambio y el desarrollo de colaboraciones entre los diferentes actores de la solidaridad. También sensibiliza al público en las diferentes temáticas del sector – que incluyen la ayuda humanitaria, el comercio justo, el desarrollo sostenible, la cooperación internacional, la inserción, etc. – ofreciendo soluciones concretas para implicarse en estos temas.

Por medio de conferencias y talleres sobre temas diversos, se tratarán los desafíos de la solidaridad internacional de forma amplia a lo largo de los tres días, desde los Objetivos del Milenio para el Desarrollo hasta el medio ambiente, la transparencia de las ONG, la responsabilidad social de las empresas, las diferentes formas de compromiso, los perfiles y profesiones del sector, etc.

En calidad de miembro del comité de dirección de este acontecimiento, Groupe URD es coorganizador de una conferencia sobre la problemática del cambio climático, que será tratada desde diferentes ángulos:

- Impacto del cambio climático sobre las comunidades vulnerables (pero también sobre cómo adaptar los modos de producción para preservar las fuentes de ingresos y de alimentos, cómo prevenir y prepararse para las catástrofes, cómo acompañar los desplazamientos de población ocasionados por fenómenos medioambientales, etc.).
- Repercusiones del cambio climático en los programas humanitarios y de cooperación al desarrollo (¿Qué medidas de adaptación a estas nuevas vulnerabilidades y tipos de crisis pueden ser adoptadas por los programas existentes? ¿Cómo favorecer la resiliencia de la población civil? ¿En qué consisten los programas de reducción de riesgos? Etc.).

Para más información sobre el Salón de la Solidaridad, ver www.SalonDesSolidarites.org



Groupe URD

Groupe URD (Urgencia – Rehabilitación – Desarrollo) es un instituto de evaluación, investigación, elaboración de herramientas metodológicas y formación para el sector humanitario. Tiene como misión la de acudir en apoyo de los actores del sector humanitario y de la solidaridad internacional para que mejoren sus prácticas e intervenciones con el fin de mejorar la situación de las poblaciones en situación crítica. Trás investigaciones sobre la calidad en la acción humanitaria desde 1999, ha desarrollado el COMPAS Calidad© y el COMPAS Dinámico®, una metodología para el aseguramiento de la calidad en los programas humanitarios.

Más informaciones :

www.urd.org

www.compasqualite.org

Ayuda humanitaria en marcha

Ayuda humanitaria en marcha – boletín electrónico, trimestral y trilingüe – se pretende compartir los resultados de los trabajos y estudios en relación con las problemáticas que nos parecen importantes y se meten en la actualidad del sector. Recurrirémos regularmente a autores exteriores y haremos el vínculo con otras publicaciones. Pues os incitamos ponerse en contacto con nosotros para proponer artículos. Ver en el sitio Web (www.urd.org/newsletter) unos complementos de lectura y los artículos detallados de los autores.

Contactos

Para recibir el boletín electrónico :
<http://www.urd.org/newsletter>

Para proponer un artículo:
Contactar con Jeanne Taisson
jtaisson@urd.org

Con el apoyo de :



Rhône-Alpes Région