



El Foro Mundial
para mejorar la
Acción Humanitaria

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Este documento fue escrito por Paul Knox
Clarke y Alice Obrecht.

Cita sugerida

Knox Clarke, P. and Obrecht, A. (2015) *El Foro Mundial Para mejorar la accion humanitaria, resultados y analysis*. Global Forum Briefing Papers. London: ALNAP/ODI.

© ALNAP/ODI 2015. Este trabajo tiene la
Licencia Creative Commons No Commercial -
Compartir (CC BY-NC 3.0).

ISBN 978-1-910454-34-3

Tabla de contenidos



Introducción	5
Sección I: Diseño del Foro Mundial	9
Sección II: Actores y recomendaciones clave por contexto	15
Desastres naturales súbitos	19
Conflicto	29
Urbano	39
Mega disasters	49
Crisis recurrente	59
Crisis prolongadas	67
Sección III: Adaptando el sistema	77
Sección IV: Reflexiones y temas transversales del Foro Mundial	93

Un gran número de personas en toda la red ALNAP compartieron generosamente su tiempo y experiencia para apoyar el Foro Mundial.

La secretaría ALNAP quisiera especialmente agradecer a:

- Abby Stoddard, Adele Harmer y sus colegas en Humanitarian Outcomes por su trabajo en El Estado del Sistema Humanitario 2015, que constituyó un aporte importante para la realización del evento.
- Urvashi Aneja, Francesca Bonino, Dayna Brown, Scott Chaplowe, Richard Garfield, Manu Gupta, Charles-Antoine Hoffman, Alex Jacobs, Simon Levine, David Loquercio, Luz Saavedra y Tendik Tynystanov por sus comentarios y mejoras en los documentos de referencia.
- Annabel Mitchell, el personal y los estudiantes del Centro de Desarrollo y Prácticas de Emergencia (CENDEP) de Oxford Brookes University, así como al personal del Departamento Humanitario de Oxfam (GB) por su colaboración en el diseño del proceso y ejercicios del Foro.
- Urvashi Aneja, Christina Bennett, Wendy Fenton, Richard Garfield, Francois Grunewald, Loretta Hieber-Girardet, Alex Jacobs, David Loquercio, Sean Lowrie, Daniel Maxwell, David Sanderson, Carrie Santos, Kevin Savage, Anne Street, Sophia Swithern y Bertrand Taithe por brindar y compartir sus conocimientos en la materia en el Foro.
- Degan Ali (Directora Ejecutiva de Adeso), Dr. Badre Eddine Allali (Embajador y Asistente del Secretario General de la Liga Árabe), Stephen O'Brien (Coordinador de Asistencia en Emergencias de las Naciones Unidas), Samantha Power (Embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas), Claus Sørensen (Director General del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil – ECHO), Hansjoerg Strohmeier (Director de la División de Desarrollo de Políticas – OCHA), Joshua Tabah (Consejero de Asuntos Humanitarios – Misión Permanente de Canadá ante la ONU) y Hesham Youssef (Embajador y Subsecretario General de la Organización para la Cooperación Islámica), por su participación en el Foro.
- el equipo de Red Zebra por su asistencia.
- nuestros socios en la realización del Foro – Mia Beers, Andrew Kent, Anita Malley y todos sus colegas en USAID/OFDA que trabajaron incansablemente para hacer del Foro un éxito.
- Jemilah Mahmood, Natasha Kindergan, Andrea Noyes y todos los miembros de la Secretaría de la Cumbre Mundial Humanitaria (CMH) así como al Equipo Temático de Eficacia de la CMH por su generoso apoyo para la realización de este evento.

Asimismo, nos gustaría agradecer a todos los participantes del Foro, quienes se comprometieron abiertamente con las cuestiones fundamentales para la mejora de la acción humanitaria.

Queremos finalmente agradecer a Transparency International en Kenia y a la Organización Internacional de Migraciones en Tacloban por recibirnos durante la producción de los videos presentados en el propio Foro, y al Comité Directivo de ALNAP por su apoyo constante.



Introducción

La escala y el alcance de la acción humanitaria internacional¹ han aumentado significativamente en las últimas dos décadas. La acción humanitaria ahora cubre una amplia gama de actividades, llevadas a cabo en una variedad de contextos: desde conflictos hasta desastres naturales; en áreas urbanas y rurales; desde crisis 'prolongadas' a largo plazo hasta crisis 'súbitas' de menor duración. Se han realizado pedidos reiterados de mejoras generales en la acción humanitaria internacional y, recientemente, de aclaración sobre cómo dicha acción puede ser más eficaz en los diversos contextos en los que se produce.

El Foro Mundial para la Mejora de la Acción Humanitaria, llevado a cabo en Nueva York el 4 y 5 de junio de 2015, buscó abordar estos temas y lograr una mayor claridad y avance hacia el análisis del contexto y su impacto en la acción humanitaria. En concreto, los objetivos del Foro Mundial fueron:

- Brindar un conjunto de recomendaciones de calidad para mejorar la acción humanitaria en diversos contextos de respuesta; e
- Identificar las propuestas para hacer que el sistema internacional humanitario sea más adaptable, con el fin de apoyar una acción humanitaria más eficaz a través de diferentes contextos de respuesta.

Este informe presenta las conclusiones principales del Foro Mundial.

La Sección I describe el diseño del Foro Mundial, incluyendo las preguntas clave que se intentaron responder y la forma en que se abordaron los temas de contexto y flexibilidad. Incluye descripciones de cada uno de los seis contextos debatidos en el Foro.

La Sección II presenta los resultados para cada uno de los seis contextos, incluidas las mejores recomendaciones recogidas para mejorar la acción humanitaria en cada contexto.

La Sección III presenta recomendaciones para que el sistema internacional sea más flexible y adaptable.

La Sección IV concluye con un análisis de los temas transversales del Foro Mundial. Responde a la pregunta '¿Es el contexto relevante para la eficacia humanitaria?' e identifica lecciones importantes para la Cumbre Mundial

1 En lo que refiere a actividades de preparación y respuesta humanitaria, así como actividades conexas, como la reducción del riesgo de desastres y la recuperación temprana, realizadas por un conjunto de organismos como la ONU, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales y nacionales, financiadas en gran parte por donaciones de gobiernos y actores privados fuera del país donde se ha producido la crisis.

Humanitaria (CMH) que surgen del Foro sobre el contenido y el proceso.

El Anexo presenta todas las recomendaciones seleccionadas y elaboradas por los participantes en el Foro Mundial, con datos de las encuestas, así como áreas de desacuerdo de las sesiones de debate.

El Foro Mundial sobre la Mejora de la Acción Humanitaria constituyó una consulta oficial para la CMH. Como tal, se basó en las recomendaciones realizadas a través de consultas regionales previas de la CMH, así como en el trabajo de los Equipos Temáticos de la CMH. El Foro estuvo en parte destinado a elaborar más extensamente y dar prioridad a estas recomendaciones. Los resultados del Foro se compartirán con los organizadores de la CMH para ser incorporados en su informe final al Secretario General de la ONU.

Los objetivos del Foro Mundial fueron era para brindar un conjunto de recomendaciones de calidad para mejorar la acción humanitaria en diversos contextos de respuesta y identificar las propuestas para hacer que el sistema internacional humanitario sea más adaptable.



SECCIÓN I: **Diseño del Foro Mundial – evidencia, calidad y contexto**

Los objetivos del Foro Mundial fueron:

- Brindar un conjunto de recomendaciones de calidad para mejorar la acción humanitaria en diversos contextos de respuesta; e
- Identificar las propuestas para hacer que el sistema internacional humanitario sea más adaptable, con el fin de apoyar una acción humanitaria más eficaz a través de diferentes contextos de respuesta.

Esta sección describe el diseño del Foro Mundial para lograr estos objetivos, en particular, se centra en la importancia de la calidad así como la definición y empleo de temas de contexto y flexibilidad en esta reunión.

LOGRAR RECOMENDACIONES DE CALIDAD

El Foro Mundial tenía como objetivo lograr recomendaciones de alta calidad. Para ello, se diseñaron tres elementos para garantizar la calidad y la relevancia de las recomendaciones:

1. Vinculación de las recomendaciones con la evidencia

Antes del Foro Mundial, la Secretaría de ALNAP, en lugar de crear un nuevo conjunto de recomendaciones, llevó a cabo una revisión y resumen de:

1. La evidencia y la investigación que describe el estado actual de la acción humanitaria e identifica los principales obstáculos para la acción efectiva. La fuente principal de esta investigación fue el informe de 2015 sobre el Estado del Sistema Humanitario de ALNAP, producto de un extenso programa de tres años de investigación. Asimismo, se incluyeron una serie de fuentes adicionales en la revisión.

2. Las recomendaciones existentes para mejorar el sistema humanitario. Se revisaron y resumieron más de 750 recomendaciones de las consultas regionales de la CMH y de las observaciones por escrito que se enviaron a la página web de la CMH.

La Secretaría de ALNAP ‘comparó’ luego las recomendaciones resumidas con los problemas identificados en la investigación para determinar hasta qué punto las recomendaciones coincidían y abordó todos los problemas clave. Los informes breves resultantes se entregaron a todos los participantes previo a la realización del Foro Mundial.

En el Foro Mundial, se pidió a los participantes centrarse en las recomendaciones resumidas² e identificar aquellas que tendrían un impacto significativo en los principales problemas de la acción humanitaria en cada contexto. Cuando fue necesario, se alentó a los participantes a profundizar estas recomendaciones existentes, para hacerlas más eficaces.

² Estas recomendaciones resumidas reflejan el trabajo realizado en las consultas previas más que un nuevo conjunto de recomendaciones. Las recomendaciones preliminares de los Equipos Temáticos de la CMH, desarrolladas en la Reunión de Equipos Temáticos en Bonn en abril de 2015, se presentaron y destacaron también junto a las recomendaciones resumidas.

2. Disminución del sesgo

La acción humanitaria internacional comprende un gran número de diferentes grupos de interés: personas y comunidades afectadas; los gobiernos de estados afectados por las crisis; aquellos organismos - nacionales e internacionales - que responden a necesidades humanitarias; y donantes internacionales. Cada vez más, los actores no humanitarios, tales como el sector privado y militar, se involucran en respuestas humanitarias. Todos estos grupos tienen diferentes perspectivas y prioridades. Una crítica frecuente de la formulación de políticas humanitarias radica esencialmente en la conservación de los principales donantes, la ONU y las grandes ONGs, y como resultado la política tiende a reflejar sus posiciones.

Para disminuir el problema del sesgo, el Foro Mundial fue diseñado para contar con una gran variedad de participantes, todos con un amplio conocimiento de la acción humanitaria, pero provenientes de diferentes grupos de interés. Se identificaron doce grupos constituyentes: la ONU; los donantes; el sector privado; ONGs internacionales (ONGIs); organizaciones no gubernamentales nacionales y locales y organizaciones civiles (OSCs); organismos nacionales de gestión de desastres (NDMAs, por sus siglas en inglés); organizaciones regionales; académicos; organizaciones paraguas; organizaciones en red; sociedades del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; diásporas; y grupos militares. Las invitaciones de estos grupos trataron de lograr un equilibrio moderado entre ellos para reflejar con precisión el sistema humanitario más amplio en el Foro Mundial.³

³ Los organizadores de la reunión habían planeado originalmente invitar a los representantes de las comunidades afectadas como un grupo separado. Sin embargo, fue difícil en el evento diferenciar a estos representantes de los representantes de las organizaciones civiles nacionales y locales; por lo que al final los dos grupos se terminaron juntando. Las dificultades logísticas y de visado hicieron que el número final de los representantes de estos grupos fuera menor de lo previsto.

En el Foro Mundial, los participantes intervinieron en tres sesiones de trabajo, cada una diseñada para responder a una pregunta:

1. *¿Qué recomendaciones producirán mayores mejoras en la acción humanitaria en cada contexto de crisis?*
2. *¿Cuáles son los roles relativos de los actores internacionales y nacionales en los diferentes contextos de crisis?*
3. *¿Qué recomendaciones clave ayudarán a los actores internacionales a ser suficientemente flexibles para apoyar acciones humanitarias efectivas en cada contexto?*

Las dos primeras preguntas fueron diseñadas con el fin de analizar la importancia del contexto para la acción humanitaria. Los participantes fueron divididos en seis diferentes grupos de contexto en las sesiones que abordaron estas preguntas. Para la última sesión, los participantes trabajaron en cinco grupos de intercambio de ideas, cada uno destinado a un aspecto diferente del sistema humanitario. Las recomendaciones de esta última sesión se presentaron de nuevo a la audiencia en tiempo real y se sometieron a encuestas para evaluar el alcance de apoyo.

3. Creación de recomendaciones desafiantes y realizables

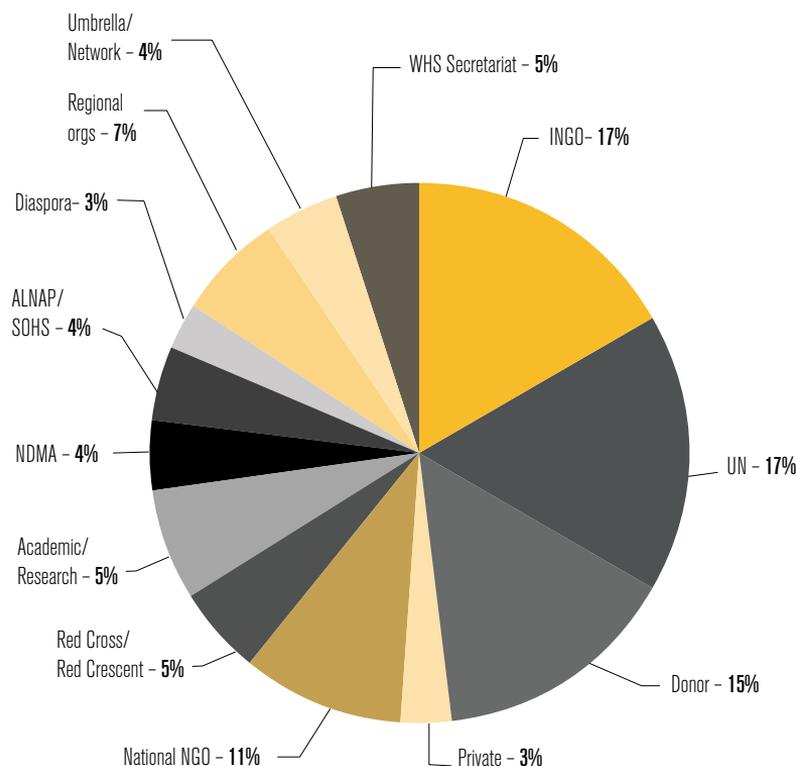
Durante las sesiones del Foro Mundial, se pidió a los participantes considerar las recomendaciones que:

- Conducirían a un mayor impacto positivo para hacer frente a los obstáculos contra las buenas acciones humanitarias; y
- Exigirían un CMH (así como los recursos financieros y la voluntad política que una cumbre de este tipo puede aprovechar).

Se les pidió también a los participantes tratar, en cada caso, de identificar quién debe ser el objeto de cada recomendación - es decir, quién sería responsable de la ejecución de cada recomendación.

De esta manera, el Foro Mundial pretendía elaborar/respaldar recomendaciones ambiciosas que requirieran un cambio significativo y tendrían un impacto real, pero que fueran realizables.

GRÁFICO 1: REPRESENTACIÓN DE LOS GRUPOS EN EL FORO MUNDIAL.



4. Prevención de recomendaciones de ‘mínimo común denominador’

Un desafío potencial al identificar recomendaciones con un gran número de diferentes personas es la tendencia hacia recomendaciones de ‘mínimo común denominador’ – tan generales o anodinas, que todo el mundo puede estar de acuerdo con ellas. Este es particularmente el caso cuando se utiliza un enfoque basado en el consenso para la elaboración de recomendaciones.

Para hacer frente a esto, ambos conjuntos de recomendaciones fueron sometidas a encuestas entre los participantes. Si bien los métodos de sondeo utilizados fueron informales, se obtuvo un indicio del alcance de su aprobación. El propósito del sondeo fue brindar una alternativa al consenso, destacando, en lugar de encubrir, las áreas de disenso y desacuerdo. La Sección IV analiza hasta que punto el Foro Mundial logró evitar recomendaciones de mínimo común denominador.



SECCIÓN II:

Actores y recomendaciones clave por contexto

Existe una creciente perspectiva de que 'el contexto importa' para la acción humanitaria. A primera vista, la importancia del contexto puede parecer obvia: un terremoto es muy diferente de un conflicto o de una sequía cíclica; del mismo modo, una respuesta en un país democrático de ingresos medios se puede esperar que difiera de una en un país de bajos ingresos con un gobierno inestable. Sin embargo, no queda claro *cuan* importante es la sensibilidad al contexto para mejorar la eficacia de la acción humanitaria en general.

EVALUAR LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO

La cuestión de contexto es fundamental en cualquier proceso de cambio o mejora para la acción humanitaria. Algunas ideas de reforma pueden aplicarse en general, tales como aquellas que buscan mejorar las capacidades de preparación y logística, y podrían conducir a avances significativos para reducir las tasas de morbilidad y mortalidad en tiempos de crisis. Algunas ideas de reforma, por otro lado, pueden estar más relacionadas con un contexto específico y no conducir a mejoras en todos los contextos. Esto apunta a dos preguntas importantes sobre el contexto y la eficacia humanitaria:

La pregunta ‘¿es importante el contexto?’: ¿Hay reformas que se aplican en general a todos los contextos de respuesta, o deben modificarse de manera significativa para trabajar en diferentes tipos de contexto?

La pregunta ‘¿qué reformas se aplican a qué contextos?’: Si llegamos a la conclusión de que (al menos algunas) reformas son ‘específicas al contexto’, ¿cuáles son y a qué contextos se refieren?

Los resultados de la primera sesión en el Foro Mundial pueden ayudarnos a responder estas preguntas y se resumen por el contexto en la Sección II. Asimismo, son analizados en la Sección IV de este informe.

Al sopesar la importancia del contexto para la eficacia humanitaria resulta evidentemente importante definir o categorizar los contextos utilizados. Cada contexto de respuesta está conformado por una serie de factores políticos, sociales, económicos y culturales en el país, así como por la naturaleza, la causa y la gravedad de la crisis, así como la capacidad del sistema humanitario internacional para responder. Diferentes enfoques para la comprensión del contexto se han centrado en diferentes subconjuntos de factores antes mencionados.⁴

⁴ En un artículo de reflexión preparado para el Retiro de Donantes en Montreux XIII, ALNAP propuso un conjunto de cuatro modelos de respuesta humanitaria, basado en la dinámica de actores locales/nacionales así como en las capacidades (Ramalingam and Mitchell, 2014).

Con el fin de ofrecer a los participantes del Foro Mundial un conjunto de contextos lo suficientemente tangibles para que sean capaces de aprovechar sus conocimientos, ALNAP trató de utilizar tipos de contexto fácilmente identificables por los actores en el ámbito humanitario. Por lo tanto, observamos un conjunto básico de las causas comunes de la crisis humanitaria y comparamos estos con diferentes tipos de entornos políticos y económicos. El objetivo no era producir una tipología exhaustiva que abarque todos los contextos posibles, sino más bien utilizar un conjunto indicativo de crisis que mostrara la amplia gama de desafíos, oportunidades y expectativas que enfrentan los actores humanitarios a través de diferentes tipos de contexto y respuesta.

El objetivo no era producir una tipología exhaustiva que abarque todos los contextos posibles, sino más bien utilizar un conjunto indicativo de crisis que mostrara la amplia gama de desafíos, oportunidades y expectativas que enfrentan los actores humanitarios a través de diferentes tipos de contexto y respuesta.

DESASTRES NATURALES DE APARICIÓN REPENTINA



Estas son las crisis asociadas a desastres naturales como tifones, ciclones, tsunamis o erupciones volcánicas con un impacto significativo en términos de alcance y escala, y que se producen en países de ingresos bajos - medios. En estas crisis el acceso puede ser limitado por motivos logísticos, sobre todo a zonas remotas o debido a la destrucción de la infraestructura: el Estado puede también denegar el permiso para que la ayuda internacional llegue a determinadas zonas. En general, el Estado tendrá la capacidad de respuesta, y esperará dirigir o coordinar la respuesta, aunque también requiere recursos adicionales en cuanto a financiación y habilidades. Las organizaciones civiles y el sector privado también tienen en general capacidad, y son activos en la respuesta. Además, es probable que haya un número de actores internacionales de desarrollo en el lugar.

Algunos ejemplos incluyen los tifones en Filipinas, el tsunami en Sri Lanka y los huracanes en Centroamérica.

OBSTÁCULO	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
-----------	-----------------	----------

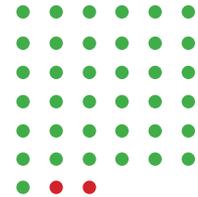


3. Una buena acción humanitaria es consistente con los procesos políticos, económicos y sociales a largo plazo

Obstáculo: Los actores humanitarios no consideran la capacidad y los planes locales y nacionales existentes y potenciales.

1. En todos los países de alto riesgo para el medio ambiente, existe una legislación nacional para un plan de acción nacional de propiedad de la NDMA con el mapeo de las capacidades locales, nacionales y comunitarias, desglosadas por sexo, edad y discapacidad.

37 ✓ 2 ✗

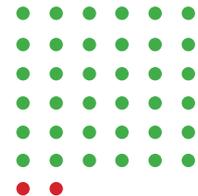


4. Una buena acción humanitaria está dirigida por el Estado y se basa en las capacidades de respuesta locales siempre que sea posible.

El sistema Internacional no toma suficientemente en cuenta el papel de los actores nacionales (estatal, local, gubernamental, de la sociedad civil) y debe cambiar para asegurarse de que lo hace.

2. El sistema internacional debe asumir un papel más facilitador, no uno que satisfaga a todos. Cambiar con respeto a los donantes – no asumir que la financiación de la ONU es siempre la respuesta. La humildad y la subsidiariedad son claves.

36 ✓ 2 ✗



DESASTRES NATURALES DE APARICIÓN REPENTINA:

Roles y responsabilidades identificadas por los participantes



En situaciones de desastres naturales súbitos, y donde (países de ingresos bajos/medios) se puedan esperar este tipo de desastres,

Los gobiernos deben...

Mejorar la preparación al:

- asegurar la existencia y capacidad de recuperación de la infraestructura crítica, en particular la infraestructura de comunicaciones
- crear capacidad en la alerta temprana, de evaluación y de gestión de emergencias
- desarrollar estructuras y procedimientos de respuesta descentralizados
- desarrollar planes de preparación (incluyendo la asignación de responsabilidades a los diferentes actores)

Después de un desastre, deben:

- Dirigir y coordinar la respuesta.

La sociedad civil debe...

- Elaborar su propia capacidad de respuesta.
- Informar sobre las necesidades de las personas afectadas, como parte de los sistemas de evaluación y alerta temprana del gobierno.
- Crear mecanismos para que los actores de respuesta de emergencia tengan en cuenta a la comunidad.
- Involucrar a la sociedad civil en la respuesta.
- Responder dentro del marco general de respuesta del gobierno.

Los actores de desarrollo internacional deben ...

- Involucrarse en las actividades de RRD y resiliencia dirigidos por el gobierno más plenamente de como lo hacen en la actualidad, como una forma de defender los logros del desarrollo (los humanitarios no deben, necesariamente, estar involucrados en la ejecución de las actividades de RRD).

Los donantes deben...

- Apoyar la participación de los actores de desarrollo en las actividades de RRD y resiliencia.
- Ampliar el uso de modificadores de crisis para responder ante desastres naturales.
- Brindar apoyo y recursos adicionales sólo como parte del plan del gobierno o a petición del gobierno.

El sector privado debe...

- Asegurarse de contar con planes de continuidad de negocios (ya que gran parte del apoyo del sector privado durante los desastres comprenderá la retención de infraestructura y servicios en el mercado, mas no específicamente la realización de actividades ‘humanitarias’).
- Considerar las áreas en las que cuentan con experiencia adicional específica que podrían incorporarse a los planes de emergencia del gobierno.

Los organismos humanitarios internacionales deben...

- Planificar sus capacidades con anticipación y colaborar con los gobiernos para que tomen conciencia de estas capacidades y las incluyan en los planes de preparación.
- Involucrarse y apoyar los planes de preparación, incluyendo la información existente y la defensa de los principios humanitarios.
- (Posiblemente) apoyar la reducción de riesgos de desastres.
- Apoyar el desarrollo de capacidades de la sociedad civil.
- En respuesta, llenar los vacíos en base a las capacidades y recursos únicos.
- Identificar y responder a las omisiones en la planificación nacional, si no se alinean con los principios humanitarios.

DESASTRES NATURALES DE APARICIÓN REPENTINA:

Análisis



La mayoría de los obstáculos y las recomendaciones que surgieron de este grupo se centró en los actores de la respuesta, más que en nuevos enfoques técnicos y operacionales.

Los desastres naturales de aparición repentina en países de ingresos bajos-medios son contextos en los cuales los actores humanitarios se desempeñan relativamente bien, ya que en gran parte no tienen restricciones de acceso, por lo general cuentan con un fuerte apoyo financiero y las operaciones se llevan a cabo en periodos bastante cortos y discretos. Por lo tanto, la mayoría de los obstáculos y las recomendaciones que surgieron de este grupo se centró en los actores de la respuesta, más que en nuevos enfoques técnicos y operacionales para mejorar dicha respuesta. Hubo también una serie de recomendaciones destinadas a optar por una “visión a largo plazo” de los desastres naturales, en particular con respecto a la financiación.

En general, los participantes coincidieron en que la preparación y respuesta a los desastres naturales en este contexto deben ser planeadas y dirigidas por el Estado, con el apoyo de la sociedad civil. El Estado debe incluir los desastres naturales en la planificación del desarrollo, adoptar un enfoque de desarrollo que reduzca los riesgos de desastres y asegure

la preparación. Las OSCs, además de ser importantes en la implementación de elementos de la respuesta, deben asegurar que las personas afectadas participen en la planificación y la respuesta, y que asimismo sean capaces de exigir el cumplimiento de responsabilidades por parte del gobierno y otros actores.

En este contexto, el papel de los actores humanitarios internacionales debe limitarse a apoyar la creación de capacidad, si es necesario, y brindar un apoyo limitado para llenar aquellos ‘vacíos’ técnicos específicos en la respuesta, como parte del plan general de respuesta dirigida por el gobierno. Los actores internacionales también deben estar preparados para defender y apoyar los principios humanitarios en la planificación de la respuesta dirigida por el gobierno.

Los participantes reconocieron que esto no sucedía a menudo en la actualidad, y que, con el fin de implementar plenamente este modelo, se necesitaría un enfoque abierto y realista a los obstáculos, incluyendo aquellos característicos de los actores nacionales. Como un participante

explicó: *‘Es una vía de doble sentido: por un lado, el donante, la comunidad internacional, que se ven obligados a renunciar a un poco de su poder y reducir su aversión al riesgo, pero por otro lado también los gobiernos nacionales, la sociedad civil nacional que muestran su deseo de participación y, en cierto sentido, a veces, incluso de poner su propia casa en orden’.*

Los principales obstáculos residieron tanto en las estructuras como en los procesos de los actores humanitarios internacionales y en el grado en que los gobiernos habían desarrollado una legislación y estructuras eficaces para la respuesta. Los actores internacionales no conocen los planes existentes, no cuentan con mecanismos de coordinación que incluyan actores nacionales y, en general, no consideran a los actores nacionales. Estas organizaciones internacionales deben cambiar las actitudes y prácticas de trabajo para seguir un principio de subsidiariedad, y deben trabajar más activamente para identificar e involucrar a representantes de la sociedad civil en las actividades de coordinación. Al mismo tiempo, los gobiernos deben tomar medidas concretas para fortalecer

la preparación ante desastres y crear planes de acción: curiosamente, para algunos participantes, la responsabilidad del análisis y comprensión de la capacidad se transfirió, aquí, de los actores internacionales al gobierno.

Se requieren también cambios en la financiación: los donantes deben fomentar la capacidad del Estado para la preparación ante desastres, e incluso mejorar más los enfoques para la financiación humanitaria y de desarrollo, haciendo que el primero sea a corto plazo y más flexible y el segundo más ‘consciente del riesgo’.

Se produjeron debates interesantes sobre el papel del sector privado en la respuesta. Los participantes coincidieron en que, en muchos casos, el sector privado (internacional, nacional y local) está muy involucrado en la respuesta a los desastres naturales. A menudo, esta participación no se da específicamente en la prestación de asistencia humanitaria, pero es importante en cuanto a su facilitación y apoyo: mediante el retiro de escombros y la reconexión de las comunicaciones. Hubo un importante debate

El papel de los actores humanitarios internacionales debe limitarse a apoyar la creación de capacidad.

Las personas están listos para un cambio radical en cómo el sector se relaciona con, y es responsable ante, las personas afectadas. Sin embargo, persiste el desacuerdo sobre la mejor manera de cumplir con esto.

sobre la mejor manera para asegurar que las organizaciones del sector privado involucradas en esta actividad se adhieran a las normas y los principios humanitarios. Algunos participantes consideraron que las organizaciones del sector privado deben adherirse a estas normas y principios; otros consideraron que era poco realista y no reflejaba con precisión la forma en que el sector privado trabajó. Uno de los participantes del sector privado comentó:

‘Te voy a decir la verdad, no estoy familiarizado con la lista de principios humanitarios internacionales, así que tendría que conocerlos muy bien antes de firmar, pero trabajamos normalmente [con] multinacionales [...] así que hablando específicamente de una multinacional, somos herramientas para ustedes y les prestamos servicios. No garantizamos alivio, simplemente les brindamos un servicio que utilizan. Para mí, ¿qué son estos principios humanitarios internacionales? ¿De verdad los recuerda todos [?]

Al igual que en muchos contextos, en los desastres súbitos, las personas tanto dentro como fuera del sistema humanitario están listos para un cambio radical en cómo el sector

se relaciona con, y es responsable ante, las personas afectadas. Sin embargo, persiste el desacuerdo sobre la mejor manera de cumplir con esto. Las recomendaciones:

- ‘Exigir revisiones periódicas y flexibles de los planes estratégicos y operativos considerando las prioridades del gobierno y la visión de las personas afectadas’, y
- ‘Los organismos (incluidos los donantes) deben utilizar un marco común de control de que cumpla con todos los requerimientos [...] (basado en los aportes de las personas afectadas)’

ambas recibieron un gran número de votaciones, aunque también un considerable índice de desaprobación. A estas recomendaciones más específicas no les fue tan bien como a las declaraciones más generales que apoyaban la rendición de cuentas a las personas afectadas que otros grupos de contexto proponen. Esto quizás refleja que, si bien existe un amplio acuerdo en que el sistema necesita avanzar hacia una mayor representación y rendición de cuentas a las personas afectadas, persisten las desavenencias sobre cómo esto debería proceder realmente.



CONFLICTO



Estas constituyen las crisis asociadas con el conflicto armado entre dos o más partes, a menudo con la participación directa de otros países. Pueden ser interestatales o intraestatales. Las autoridades del Estado (ejército y posiblemente otros grupos armados) intervienen en el conflicto. Los daños a la infraestructura, los desplazamientos de poblaciones y la incapacidad de algunos sectores de la población para acceder a zonas 'límitrofes' originan la interrupción de servicios públicos y la imposibilidad de acceder a los servicios públicos restantes. Es probable que se produzca un efecto grave, ya que las poblaciones afectadas por la crisis, y en particular las poblaciones urbanas, han recurrido a menudo y a un grado bastante alto a la prestación de servicios. La intervención del Estado en el conflicto puede impedir el acceso de los actores humanitarios a las personas afectadas por la crisis. Los actores estatales y no estatales pueden no seguir el DIH. Este tipo de conflicto moviliza por lo general a un gran número de personas, tanto interna como externamente, como refugiados. Estas crisis suelen tener un alto perfil mediático y político, y los estados donantes se pueden alinear con una u otra facción durante el conflicto.

Ejemplos de ello serían Siria, Iraq o Ucrania.

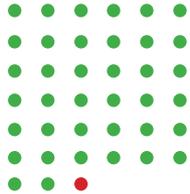
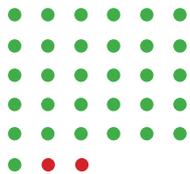


CONFLICTO:



Obstáculos y recomendaciones con mayor votación

Los participantes pudieron revisar todas las recomendaciones para todos los contextos en el Foro mediante un ejercicio de votación. Los círculos verdes representan aprobación y los círculos rojos representan desaprobación. Las recomendaciones fueron votadas en un 'paquete' con los obstáculos que se pretendían abordar. Se restaron 'puntos' de desaprobación a los puntos de aprobación para obtener una puntuación total de cada paquete.

OBSTÁCULOS	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
 <p>1. Una acción humanitaria buena alcanza a todos lo que se encuentran en situación de necesidad.</p>	<p>Falta de acceso, restricciones políticas y de seguridad</p> <ol style="list-style-type: none"> Los actores humanitarios deben realizar un análisis más profundo de los problemas de acceso para lograr reducirlos con mayor eficiencia. Expresar ideas con firmeza/brindar mayor información sobre el contexto de acceso que resulte en un adecuado nivel de apoyo. Invertir en la capacitación y profesionalización del personal para la negociación de accesos. Combatir la aversión al riesgo causada por las restricciones de seguridad mediante la medición de las consecuencias humanitarias de ausencia. 	<p>38 ✓ 1 ✗</p> 
 <p>6. Una buena acción humanitaria optimiza el uso de recursos</p>	<p>Una acción humanitaria no hace el mejor uso posible de recursos al no comprender bien el contexto, lo que impide priorizar los recursos.</p> <ol style="list-style-type: none"> Propiciar un entendimiento compartido de los retos y prioridades, el coordinador dependerá del contexto. Estar siempre atento. Basarse en la experiencia local para la respuesta. 	<p>31 ✓ 2 ✗</p> 

6. Una buena acción humanitaria optimiza el uso de recursos

OBSTÁCULOS

RECOMENDACIONES

VOTACIÓN

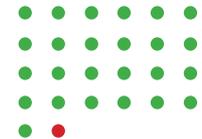


5. Una buena acción humanitaria es apolítica y se adhiere a la ley humanitaria internacional y los principios humanitarios.

El diálogo con las partes se realiza con mucha desigualdad debido a la falta de claridad en las medidas de lucha contra el terrorismo, los mandatos y las políticas organizacionales, capacidades, identidades organizativas, etc. Nótese bien que el diálogo es un requisito previo para un mejor respeto del DIH.

1. La CMH debe emitir una declaración clara sobre la necesidad de un diálogo con todas las partes, así como sus objetivos y modalidades principales.
2. Las exenciones deben ser incorporadas en las legislaciones nacionales de lucha contra el terrorismo y el régimen internacional de sanciones (por ejemplo: Australia y UNSCR 2199).
3. Desarrollar/reforzar la coherencia de las políticas organizacionales.
4. Reunir un equipo humanitario crítico incluso a nivel de liderazgo - que entienda la necesidad y las modalidades de interacción con todas las partes, incluidas las políticas organizacionales para guiar la necesidad y el contenido del diálogo (esto incluye medidas tales como: capacitación, asesoramiento y orientación, retención de personal experimentado, unidad de acceso, etc.).
5. Establecer un mecanismo para estados terceros que colaboren con los gobiernos en un conflicto con el propósito de ofrecer/brindar asistencia, mediación, etc.

25 ✓ 1 ✗



Roles y responsabilidades identificadas por los participantes



En situación de conflicto,

Los gobiernos deben...

- Buscar activamente soluciones políticas para poner fin al conflicto.
- Asegurar que las fuerzas gubernamentales y los funcionarios públicos cumplan el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los convenios pertinentes, entre otros, mediante la capacitación en estas áreas, la incorporación a la legislación nacional, y posiblemente, el establecimiento de mecanismos descriptivos imparciales.
- Invertir en la prestación de servicios para toda la población.
- Facilitar el acceso humanitario, la protección y la asistencia a las organizaciones humanitarias internacionales y nacionales.
- Permitir el diálogo entre los actores humanitarios y todas las partes en el conflicto.
- Elaborar marcos políticos que designen representantes líderes.

La sociedad civil debe...

- Desarrollar capacidades e involucrarse en la prevención y la mediación de conflictos.
- Fomentar el conocimiento alrededor del marco legal aplicable en situaciones de conflicto.
- Informar a los actores internacionales sobre las violaciones del DIH, las amenazas y las necesidades de protección.
- Exigir el cumplimiento de responsabilidades del gobierno en el conflicto.
- Lograr mayor prestación de servicios.

Los actores de derechos humanos internacionales deben...

- Asumir la responsabilidad primordial de denunciar los abusos contra los derechos humanos y abogar por los individuos y las comunidades afectadas.

Los donantes deben...

- Aumentar la cantidad de fondos destinada a las actividades de protección.
- Asegurarse de que la ayuda sea imparcial, posiblemente mediante un consenso o un mecanismo de revisión por pares.
- Considerar y mitigar los efectos de la legislación contra el terrorismo sobre la acción humanitaria.

Los actores humanitarios internacionales deben...

- Apoyar la creación de capacidades de las ONGs locales (posiblemente a través de la evaluación comparativa de los fondos para la creación de capacidad, o el apoyo a los puntos de referencia de los fondos para que vayan directamente a los actores locales).
- Asumir una mayor responsabilidad por la seguridad y la protección de los miembros de implementación locales.
- Proporcionar la asistencia necesaria para la infraestructura local siempre que sea posible, y donde la ayuda internacional cuente con una ventaja comparativa.
- Posiblemente abogar y defender soluciones políticas a los conflictos, la protección de los civiles y la adherencia al DIH por las partes en conflicto.

**Mejorar la acción
humanitaria en
situaciones de conflicto
fue en menor medida
una cuestión de hacer
cambios innovadores
y transformadores y
en mayor medida una
cuestión de abordar
desafíos bien conocidos
y de larga duración con
el fin de que el sistema
funcione como debería.**

El conflicto es uno de los principales tipos de crisis ante la cual responden los actores humanitarios, y propone desafíos importantes a su forma de actuar. Se produjo un consenso general en cuanto a que la entrega de la protección y la ayuda humanitaria se hizo cada vez más difícil y restringida en este contexto.

Diversos participantes consideraron que mejorar la acción humanitaria en situaciones de conflicto fue en menor medida una cuestión de hacer cambios innovadores y transformadores y en mayor medida una cuestión de abordar desafíos bien conocidos y de larga duración con el fin de que el sistema funcione como debería.

Los participantes del Foro afirmaron que la función primordial en la prestación de servicios básicos, asistencia y protección a las personas afectadas por el conflicto recae en el Estado, y que la sociedad civil y la comunidad internacional deben esperar e insistir en que el Estado cumpla con estas responsabilidades: el hecho de que el Estado intervenga en el conflicto no debe ser considerado como excusa para no cumplir con estas responsabilidades.

CONFLICTO: Análisis



Sin embargo, hubo un mayor número de desacuerdos sobre el papel de los actores humanitarios internacionales para exigir al Estado que cumpla con sus responsabilidades. Algunos participantes consideraron que la función principal de los actores humanitarios internacionales en este contexto debería ser de defensa tanto para el Estado como para los donantes. Si bien hubo un acuerdo general en que la ayuda humanitaria no puede resolver los problemas políticos, los actores internacionales, en virtud de sus relaciones políticas e imparcialidad, podrían muy bien reunir ‘en el terreno’ la información obtenida de las organizaciones sociales locales y utilizarla con fines de defensa. Los participantes también señalaron que el Estado no es una entidad única y homogénea, y que a menudo puede trabajar con elementos del gobierno. De hecho, quien sea que lleve a cabo la respuesta humanitaria – gobierno, nacional o internacional – se debe basar en las capacidades de infraestructura y de servicios existentes, y que, en muchos casos, son proporcionadas por el Estado.

Los debates sobre el tema de conflictos destacaron también la gran importancia de la sociedad civil local para responder a las necesidades de asistencia y protección. Los principales obstáculos para que la sociedad civil cumpla un papel más importante se identificaron como la falta de financiación directa para los actores nacionales y el entendimiento limitado de las capacidades y el potencial de la sociedad civil. Para hacer frente a estas limitaciones, los participantes propusieron un mayor financiamiento directo a las OSCs (algunos incluso sugirieron seguir desarrollando puntos de referencia para la financiación, aunque también se produjeron señales de alerta ante la posible aparición de una ‘cultura receptora’ contraproducente); un replanteamiento general del sistema internacional para asumir un papel más ‘facilitador’; y que el desarrollo de métodos y enfoques entienda mejor el contexto, capacidades y necesidades - que conllevará también tanto a una mejor comprensión de los diferentes niveles del gobierno como a una mejor comprensión de los desafíos y las

oportunidades de acceso. Resultó interesante, y quizás hasta sorprendente, observar que las recomendaciones sobre la participación de la sociedad civil en situaciones de conflicto son muy similares a los de otros contextos y, más ampliamente, darse cuenta de cómo muchas de las recomendaciones – y en particular las relacionadas con la evaluación continua del contexto y las necesidades – fueron similares a las que surgieron en otros contextos.

Algunas áreas relacionadas con las acciones de la sociedad civil nacional fueron más específicas en el conflicto. En cuanto a la función y las actividades de la sociedad civil, se recalcó el potencial de la sociedad civil para monitorear e informar sobre las violaciones del derecho internacional humanitario a los organismos internacionales pertinentes, así como para prestar asistencia. En términos de la relación entre las organizaciones internacionales y nacionales, se produjeron dudas razonables sobre que ésta no fuera meramente una forma de ‘transferencia de riesgos’; asimismo, se recomendó que cualquier cambio a un papel

El hecho de que el Estado intervenga en el conflicto no debe ser considerado como excusa para no cumplir con estas responsabilidades.

Los debates se centraron en la incertidumbre entre desempeñar un papel más ‘político’ para atender las causas subyacentes o desempeñar un papel operativo: ‘quedarse y

más facilitador y de creación de capacidad para los actores internacionales debía hacerse de tal forma que disminuyera los riesgos para los actores locales, ya sea mediante actividades de defensa sobre las causas principales de riesgo o mediante una presencia internacional activa en el terreno.

Con respecto al papel de los actores humanitarios internacionales, los debates se centraron en la incertidumbre entre desempeñar un papel más ‘político’ para atender las causas subyacentes o desempeñar un papel operativo: ‘quedarse y entregar’. Muchos participantes consideraron que el ‘sistema humanitario internacional ‘no debe dejar de desempeñar una función operativa, sino más bien tratar de hacer frente a las limitaciones operativas actuales frente a la acción internacional en situaciones de conflicto - en particular las limitaciones respecto al acceso. Las principales recomendaciones en este contexto fueron la difusión de la CMH de una declaración clara defendiendo la importancia de los actores humanitarios para establecer un diálogo con todas las partes en conflicto, y que los estados consideren incluir exenciones

en las legislaciones nacionales antiterroristas y los regímenes de sanciones internacionales, para permitir el diálogo con todos los actores (aunque esta recomendación no contó el apoyo general). Otra recomendación que recibió apoyo fue establecer un mecanismo para que estados terceros se involucren con la parte del gobierno en un conflicto con el propósito de prestar asistencia y mediación.

Muchas limitaciones de acceso provienen de la idea de que los actores internacionales no son imparciales. Los actores internacionales deben abordar este tema asegurando que sus funciones son más que ‘hablar de la boca para afuera’ sobre el principio de imparcialidad; asimismo, deben fortalecer el reclutamiento y las políticas de la organización, capacitar y retener al personal con una comprensión de la imparcialidad, el acceso y la negociación. Los donantes pueden hacer mucho para mostrar imparcialidad mediante la forma en que brindan ayuda. Sin embargo, no todos los representantes de los donantes estuvieron de acuerdo con las sugerencias relativas a los mecanismos de revisión entre pares de donantes y de la legislación antiterrorista.

En términos más generales, los nuevos humanitarios ambientales operativos se encuentran en situaciones de conflicto, así como frente a la imposibilidad de obtener el reconocimiento de un espacio humanitario, provocando también limitaciones de acceso. Uno de los participantes comentó que esto se ha convertido en menor medida acerca de cuestiones de seguridad como tradicionalmente se entiende y en mayor medida acerca de la falta de comprensión de los nuevos contextos en los que el conflicto tiene lugar:

‘No se puede convencer a Boko Haram, incluso el CICR no puede, que debería hacer lo que queremos hacer con una posición humanitaria neutral e imparcial, así que creo que esa es la cuestión. ¿Cómo podemos realmente tratar con este nuevo entorno en el que la acción basada en principios es realmente un desafío? Esto consiste en quedarse y entregar, pero no creo que en realidad nuestra tecnología, nuestro pensamiento esté a la par con el entorno, realmente. No estamos haciendo ese tipo de análisis lo suficientemente bien, lo suficientemente rápido’.

Muchas limitaciones de acceso provienen de la idea de que los actores internacionales no son imparciales.

CRISIS URBANAS



Se trata de áreas urbanas con los barrios marginales de rápido desarrollo/crecimiento no planificado, con altos niveles de pobreza endémica y malnutrición y acceso limitado a servicios básicos de saneamiento y salud. Existen también altos niveles de violencia criminal, con tasas de mortalidad directas similares a las que se experimentaron en conflictos armados: el Estado - y en particular las fuerzas del orden - son actores armados en estas situaciones. Asimismo, esta violencia produce el desplazamiento (hacia y dentro de la ciudad) y condiciones de acceso difíciles para el Estado y para los actores humanitarios a zonas de la ciudad con altos niveles de necesidad. Un gran número de refugiados, desplazados y migrantes, provenientes de los conflictos producidos en países vecinos y las zonas rurales del país, viven en la ciudad, principalmente en asentamientos informales.

Ejemplos de ello incluyen ciudades en Sudamérica y Centroamérica, así como África Meridional y Occidental.



CRISIS URBANAS:

Obstáculos y recomendaciones más votados

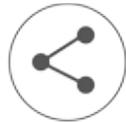


Los participantes pudieron revisar todas las recomendaciones para todos los contextos en el Foro mediante un ejercicio de votación. Los círculos verdes representan aprobación y los círculos rojos representan desaprobación. Las recomendaciones fueron votadas en un 'paquete' con los obstáculos que se pretendían abordar. Se restaron 'puntos' de desaprobación a los puntos de aprobación para obtener una puntuación total de cada paquete.



1. Una acción humanitaria buena alcanza a todos lo que se encuentran en situación de necesidad.

OBSTÁCULO	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
El acceso a la asistencia y protección se ve limitado por la falta de seguridad para los trabajadores humanitarios y las personas necesitadas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la inversión para fortalecer la autoridad de la ley en áreas urbanas frágiles mediante el desarrollo institucional. 2. Empoderar las redes locales existentes. 	27 ✓ 1 ✗
Los grupos vulnerables específicos (migrantes y desplazados) no están recibiendo protección ni ayuda humanitaria.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear y hacer cumplir el reconocimiento local de los derechos de los migrantes y las personas desplazadas. 2. Apoyar el desarrollo de redes de seguridad social y servicios básicos e infraestructura. 	31 ✓ 3 ✗



2. Una buena acción humanitaria satisface las prioridades y respeta la dignidad de las personas afectadas por la crisis.

OBSTÁCULO

Los enfoques actuales y el mecanismo de entrega de la ayuda humanitaria disminuyen la mediación de las personas afectadas.

RECOMENDACIONES

1. Utilizar dinero en efectivo para apoyar las estrategias de resistencia y/o medios de vida y revitalizar los mercados locales - esta ayuda se debe realizar mediante el uso de tecnología, teléfonos inteligentes (organismos humanitarios).
2. Dar prioridad a la reconstrucción de servicios y a la defensa del ecosistema urbano para permitir una respuesta orientada por la comunidad (gobierno anfitrión, actores de desarrollo).

VOTACIÓN

22 ✓ 0 ✗



CRISIS URBANAS: Roles y responsabilidades identificadas por los participantes



En situación de crisis urbana,

Los gobiernos deben...

- Llevar a cabo un análisis exhaustivo de las partes interesadas, identificar especialmente los grupos vulnerables y marginados.
- Crear hojas de ruta estratégicas integrales para abordar los problemas de violencia urbana.
- Asegurarse de que la política de desarrollo y la planificación urbana considere el desafío de la violencia urbana y el objetivo de disminuir la 'atracción' hacia los asentamientos urbanos informales, crear espacios urbanos más seguros y crear medios de vida.
- Proporcionar al sector privado de incentivos para comprometerse con estas políticas, y apoyar la creación de medios de vida sostenibles.
- Promulgar una reforma del sector judicial, policial y de seguridad cuando sea necesario para garantizar la protección de la población, la prevención de la corrupción y el mal uso de los sistemas estatales en actividades ilícitas.

- Garantizar el acceso a los servicios básicos, en particular para los más vulnerables.
- Llevar a cabo la planificación de contingencia para emergencias, y garantizar que las estructuras de todos los niveles estén debidamente ubicadas y puedan atender emergencias urbana.

La sociedad civil debe...

- Realizar un análisis del contexto, planeamiento de riesgos y vulnerabilidad así como actividades de evaluación.
- Implementar las actividades del programa destinadas a la protección, el desarrollo de medios de vida y la educación, especialmente para los jóvenes y las mujeres.
- Abogar por las necesidades de la población urbana.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas para exigir el cumplimiento de responsabilidades al gobierno y a otros actores.

- Expresar con firmeza ideas y opiniones de los residentes urbanos y la sociedad civil en el desarrollo de la estrategia del gobierno.

Las organizaciones regionales deben...

- Compartir experiencias y conocimientos sobre el planeamiento urbano; apoyar a las redes urbanas.
- Apoyar el desarrollo de soluciones políticas, donde la violencia urbana se relaciona con tensiones políticas transfronterizas/regionales.

Los donantes y actores de desarrollo deben...

- Invertir en actividades de desarrollo que tengan como objetivo reducir las causas de la violencia urbana, mediante el desarrollo de medios de vida y la reforma del sector de seguridad.
- Proporcionar financiamiento directamente a los actores gubernamentales y de la sociedad civil que se ocupan de la violencia urbana.
- Armonizar los ciclos de financiamiento y desarrollo y las actividades humanitarias.

Los actores del sector privado deben...

- Invertir en los barrios afectados.
- Proporcionar apoyo técnico a la prestación de servicios y apoyo humanitario (como la programación de dinero en efectivo).

Los medios de comunicación deben...

- Difundir la información de manera libre, justa y objetiva; exponer la corrupción.

Los actores humanitarios internacionales deben...

- Apoyar el diálogo internacional continuo sobre el problema de la violencia urbana y las responsabilidades de las distintas partes con respecto a la violencia urbana.
- Apoyar la difusión de los resultados de este diálogo, el marco legal con respecto a la violencia urbana y los principios emergentes.

- Abogar a nivel nacional e internacional por la protección de las poblaciones urbanas.
- Crear un espacio imparcial para reunir a las partes y facilitar el acceso humanitario (donde la sociedad civil local no pueda hacerlo).
- Financiar las organizaciones de la sociedad civil local y apoyar la creación de capacidades.
- Apoyar al gobierno y a la sociedad civil para planificar los riesgos y vulnerabilidades.
- Intervenir en la implementación donde los actores locales no puedan proporcionar servicios continuos de manera imparcial, y los actores internacionales sean capaces de hacerlo.

Diversos organismos humanitarios se encuentran todavía en el proceso de identificar nuevas formas de trabajo que se adapten mejor a la zona urbana.

El compromiso humanitario en zonas urbanas puede cubrir tres áreas: la respuesta natural de desastres en una zona urbana, los refugiados urbanos y la violencia urbana a nivel de conflicto. Aunque se pidió a los participantes debatir las dos últimas, muchos se sintieron en mejores condiciones de comentar sobre la primera, y, por lo tanto, los obstáculos y las recomendaciones relativas a zonas urbanas terminaron abarcando los tres tipos de humanitarismo urbano.

Teniendo en cuenta la red de estructuras, servicios y organizaciones que se producen en las zonas urbanas, muchas recomendaciones en este contexto se superponen con las del contexto de desastre súbito en términos de su enfoque en la construcción de capacidades locales. Sin embargo, el enfoque aquí fue en el nivel micro, analizando a los municipios y pequeñas OSCs urbanas. La mejora de los servicios de dinero en efectivo y de reconstrucción fueron temas frecuentes para las recomendaciones como ejemplos de formas

CRISIS URBANAS: Análisis



en que los actores humanitarios pueden utilizar enfoques y mecanismos de entrega que no disminuyan la mediación de las personas afectadas.

Diversos organismos humanitarios se encuentran todavía en el proceso de identificar nuevas formas de trabajo que se adapten mejor a la zona urbana. Tal vez por esta razón, muchas de las recomendaciones se centraron en abordar las carencias de habilidades y experiencia en los actores internacionales. Los ejemplos de las áreas para la mejora de las capacidades y habilidades de los actores internacionales para responder en zonas urbanas incluyen centrarse en los equipos de liderazgo en lugar de los individuos para la toma de decisiones y la preparación para la regionalización de las estructuras de respuesta mediante estructuras de tipo Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) impulsadas por área. Los participantes de NDMA y ONGs nacionales apoyaron especialmente la regionalización.

En relación a la violencia urbana, hubo poco consenso sobre el papel que deberían desempeñar los actores humanitarios internacionales en respuesta a este tipo de situaciones y cuál sería la naturaleza de dicho papel. Muchos consideraron la violencia urbana como un asunto interno - dominio de la aplicación de la ley, la planificación urbana y la política de desarrollo, la principal preocupación de gobiernos nacionales y locales y la sociedad civil. Señalaron que el derecho internacional humanitario no cubría la violencia urbana y que para los actores internacionales involucrarse constituía un desafío a la soberanía del Estado.

Otros sugirieron que la separación de las consecuencias de la violencia urbana (a menudo incluyendo el desplazamiento, violaciones de la protección y mortalidad) de las de la violencia rural ha creado una falsa distinción: todos los afectados por la violencia deben recibir asistencia y protección, y en algunos casos, la imparcialidad de las organizaciones

internacionales pueden darles la oportunidad de proporcionar asistencia humanitaria donde es difícil para el Estado o para la sociedad civil hacerlo. Como señaló uno de los participantes, el tipo de violencia delimita las clases de enfoques que se pueden utilizar, y por lo tanto determina qué, entre el desarrollo y los actores humanitarios, tendrá la ventaja comparativa:

‘Tienes que entender qué tipo de violencia enfrentas. Si se trata de violencia proveniente de la comunidad local, a causa de la falta de desarrollo, y así sucesivamente. Entonces hay una necesidad de involucrar a la comunidad local como los primeros en responder. Si se trata de violencia en la comunidad local por una pandilla que se hizo cargo de la comunidad local para explotarla para sus propios fines, hay necesidad de un actor mucho más neutral para entrar en el juego’

Violencia urbana, hubo poco consenso sobre el papel que deberían desempeñar los actores humanitarios internacionales en respuesta.

Aunque los actores humanitarios puedan abordar las consecuencias de la violencia urbana, la violencia en sí es fundamentalmente un desafío relacionado con la gobernabilidad y la política de desarrollo.

La planificación conjunta con los actores de desarrollo locales fue también un tema clave en el contexto urbano. Aunque los actores humanitarios puedan abordar las consecuencias de la violencia urbana, la violencia en sí es fundamentalmente un desafío relacionado con la gobernabilidad y la política de desarrollo. Al igual que en otros contextos, los participantes en el Foro Mundial pidieron a los estados y los actores del desarrollo desempeñar un papel más activo para abordar las causas del sufrimiento humano. Sin embargo, el grupo de contexto urbano difirió en su enfoque más explícito ante la falta de participación del Estado tanto como una cuestión de voluntad política como una cuestión de capacidad, ambos problemas necesitan abordarse.

Actualmente, existen a menudo organismos de 'múltiples mandato' (humanitarios y de desarrollo), nacional e internacional, ya presentes en la ciudad. Para estos organismos, la cuestión de si y cómo responder a la violencia no conlleva un debate académico, sino un desafío operacional constante. En muchos casos, son estos organismos los que demandan una aclaración sobre el papel de los actores externos en estas situaciones.

MEGA DESASTRES



Estas crisis que son de una dimensión regional y afectan a varios países, tienden a ser de rápida evolución y tener impactos significativos en las estructuras del Estado en términos de interrupción en la prestación de servicios. La mortalidad y la morbilidad de enfermedades son muy altas, y se produce un daño económico significativo para los estados afectados. Las capacidades de respuesta ante emergencias de los estados afectados y el sistema internacional humanitario juntos son incapaces de hacer frente a las necesidades humanitarias, y se requiere apoyo adicional. La escala y la naturaleza de la emergencia puede hacer que el acceso a las zonas afectadas sea difícil. Este es un nuevo tipo de desastre, y uno para que el sistema internacional debe prepararse.

Ejemplos de ello serían el brote de Ébola en África Occidental y potencialmente otras pandemias o desastres naturales masivos de evolución rápida y alta mortalidad, fallas tecnológicas o posibles mega desastres que afectan a grandes áreas o zonas densamente pobladas.



MEGA DESASTRES: Obstáculos y recomendaciones con mayor votación



Los participantes pudieron revisar todas las recomendaciones para todos los contextos en el Foro mediante un ejercicio de votación. Los círculos verdes representan aprobación y los círculos rojos representan desaprobación. Las recomendaciones fueron votadas en un 'paquete' con los obstáculos que se pretendían abordar. Se restaron 'puntos' de desaprobación a los puntos de aprobación para obtener una puntuación total de cada paquete.

OBSTÁCULO	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
-----------	-----------------	----------

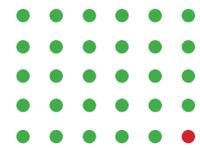


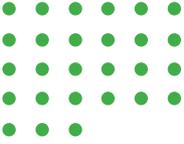
1. Una buena acción humanitaria alcanza a todos los que se encuentran en situación de necesidad.

La acción humanitaria está orientada a la facilidad en lugar de a las necesidades.

- Crear capacidad en la comunidad y un mecanismo de flujo de información para identificar e informar sobre los grupos de población que no cumplan los objetivos.
- 2. Desarrollar un mecanismo coordinado de múltiples grupos de interés para supervisar la acción en respuesta a la Información sobre los grupos excluidos.

29 ✓ 1 ✗



OBSTÁCULO	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
 <p>2. Una buena acción humanitaria satisface las prioridades y respeta la dignidad de las personas afectadas por la crisis.</p>	<p>Los actores humanitarios no pagan el precio de la mala programación. Abordar esto facilitará estructuras hechas a la medida del propósito y los procesos para la participación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los organismos humanitarios deben incorporar mecanismos de aportes que evalúen el desempeño humanitario - que sean requisitos obligatorios por parte de los donantes para que puedan pedir cuentas al Coordinador de Asistencia en Emergencias. 	<p>29 ✓ 1 ✗</p> 
 <p>5. Una buena acción humanitaria es apolítica y se adhiere a la ley humanitaria internacional y a los principios humanitarios.</p>	<p>En la actualidad, los aspectos relevantes de la protección en la acción humanitaria no se ratifican ni aplican significativamente como deberían.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los actores locales deben estar plenamente empoderados para hacer cumplir y abogar por el cumplimiento de las necesidades de protección al ser incluidos en el análisis del contexto y de la toma de decisiones. 2. Los funcionarios del gobierno y los líderes humanitarios deben responder ante situaciones pacíficas. 	<p>27 ✓ 0 ✗</p> 

MEGA DESASTRES: Roles y responsabilidades identificadas por los participantes



En la preparación y respuesta a los megadesastres,

Los gobiernos deben...

- Elaborar su propia capacidad de respuesta: incluir la respuesta ante los desastres en los presupuestos, establecer y fortalecer las NDMAs (incluyendo a niveles sub-nacionales y locales).
- Realizar evaluaciones de vulnerabilidad y capacidad intersectoriales.
- Establecer planes de gestión de desastres (incluyendo roles y responsabilidades de los distintos actores).
- Establecer marcos legales para facilitar la respuesta internacional.
- Estar preparado para integrar la planificación y la respuesta con los organismos internacionales, o por lo menos para interactuar con ellos.

Las sociedades civiles deben...

- Elaborar la capacidad en la comunidad para una respuesta rápida.
- Implementar actividades de respuesta.
- Brindar información sobre el contexto y las necesidades.

Los organismos regionales deben...

- Llevar a cabo planes de preparación a nivel regional y actividades de planificación y prevención.
- Promover estándares y mejores prácticas.
- Facilitar el acceso humanitario internacional y la respuesta.

Las fuerzas militares externas deben...

- Coordinar la respuesta internacional y nacional.
- Trabajar con el módulo de logística, cuando sea necesario.
- Capacitar a los actores humanitarios con antelación.

Los donantes y los actores internacionales de desarrollo deben...

- Revisar los planes de desarrollo para considerar los modificadores de crisis.

El sector privado debe...

- Asegurar la continuidad del negocio al mantener el comercio y la infraestructura.
- Brindar apoyo en logística.
- Usar la innovación tecnológica, la investigación y la experiencia de desarrollo.

Los actores humanitarios internacionales deben...

- Apoyar las iniciativas de la sociedad civil para crear capacidad.
- Realizar evaluaciones como parte de la actividad dirigida por el gobierno, cuando sea posible, pero teniendo un papel principal si es necesario.

- Estar preparado para dirigir y coordinar una respuesta si los gobiernos no son capaces de hacerlo; garantizar la articulación con los mecanismos de coordinación del gobierno siempre que estén en funcionamiento.
- Estar preparado para llevar a cabo las actividades de respuesta a gran escala.
- Establecer y cumplir con los estándares.

MEGA DESASTRES: Análisis



En total, hubo más recomendaciones que generaron desacuerdos en este contexto que para cualquier otro.

Los mega desastres esto se puede abordar principalmente mediante una mejor preparación –en específico en niveles mundiales y regionales.

Los contextos de mega desastres son más difíciles de tener en cuenta que otros contextos porque muy pocos ejemplos han ocurrido en la historia reciente. En total, hubo más recomendaciones que generaron desacuerdos en este contexto que para cualquier otro, quizás reflejando las dificultades en la búsqueda de mejora de la capacidad del sistema para hacer frente a crisis inesperadas que sobrepasan por completo al Estado, y en algunos casos la capacidad internacional.

Los mega desastres se caracterizan por la forma en que sobrepasan a los sistemas y recursos existentes. Como se refleja en las recomendaciones, esto se puede abordar principalmente mediante una mejor preparación –en específico en niveles mundiales y regionales– para tales escenarios de mega crisis, así como una mayor eficiencia en el sistema durante un mega desastre con el fin de hacer mejor uso de los recursos de los cuales se exige demasiado. Las recomendaciones que abordan lo primero incluyen:

- un mecanismo para la preparación global y regional sobre la base de la evaluación de riesgos y análisis de las carencias en la capacidad;
- operacionalizar las instalaciones mundiales para el análisis demográfico de los posibles países en riesgo;
- elaborar sistemas más sistemáticos y tecnológicamente contemporáneos para la recolección, gestión y difusión de datos;
- y establecer plataformas nacionales para realizar evaluaciones de riesgo y análisis de riesgos de múltiples grupos de interés basadas en el conocimiento científico y local.

Las recomendaciones que gozaron de mayor acogida en este contexto abordaban las ineficiencias en la estructura impulsada por el mandato actual del sistema y promovían enfoques para la coordinación y la financiación que incluirían una gama mucho más amplia de actores. Se consideró la posibilidad de alcanzar una mayor eficacia orientando nuevamente la

respuesta en un mega desastre para concentrar los recursos en los actores en función de su capacidad de respuesta, más que en su mandato o estado. Sin embargo, estas recomendaciones sobre las ineficiencias impulsadas por los mandatos también recibieron un mayor número de puntos de desaprobación durante la votación.

Se produjo un interesante debate en los grupos de mega desastres en cuanto a quién dirigía y coordinaba durante estos tipos de crisis: los actores humanitarios internacionales o el estado afectado por la crisis. Algunos argumentaron que, en última instancia, era el Estado quien todavía estaba a cargo, incluso frente a un mega desastre abrumador, ya que solo el Estado puede ejercer autoridad legítima:

“Piense en Haití, el hecho de que, inmediatamente después del terremoto, el hecho de que el presidente estaba viviendo en su coche, no significaba que ya no era el presidente, seguía siendo la autoridad designada, a pesar de que no había capacidad para funcionar [...] La verdadera autoridad debe permanecer todavía con el funcionario nacional elegido...”

Otros consideraron que, si bien existe un deseo de ver al Estado a la cabeza, la realidad, sobre todo en los mega desastres a gran escala, es distinto al ideal:

‘Lo ideal, como usted ha dicho que realmente necesitamos al gobierno para dirigir y trabajar con él, pero en la práctica es realmente en muchos, muchos casos [lo es] solo las ONGs internacionales, los grupos temáticos, las personas que realmente están haciendo el trabajo duro, y coordinan todo el trabajo’.

Estos debates apuntan a la complejidad de trabajar en un mega desastre y la necesidad de adoptar un ‘enfoque calibrado’ en función de las características específicas de la crisis. Esto podría significar que los actores internacionales coordinan el componente internacional de la respuesta, y garantizan que se relacionen bien con la acción nacional, y podría, en algunos casos, significar que se asume el liderazgo y la ejecución general de la respuesta. Asimismo, se podrían requerir actores internacionales que desempeñen una función de responsabilidad normativa, apoyando los

Se produjo un interesante debate en los grupos de mega desastres en cuanto a quién dirigía y coordinaba durante estos tipos de crisis.

Los mecanismos de liderazgo y coordinación internacionales no son en la actualidad lo suficientemente eficaces como para desempeñar esta función.

estándares y garantizando el cumplimiento de responsabilidades de todos los actores. Si este fuera el caso, los actores internacionales tendrían que actuar con moderación al no asumir una función a largo plazo por sí mismos después de la crisis.

Existe un consenso general de que, a pesar de los esfuerzos del IASC para empoderar a los coordinadores humanitarios y fortalecer la estructura de coordinación a nivel de país, los mecanismos de liderazgo y coordinación internacionales no son en la actualidad lo suficientemente eficaces como para desempeñar esta función. Se requiere una reflexión más fundamental de cómo el liderazgo y la coordinación están representados en un sistema reforzado de organismos autónomos.

Por esta razón, un enfoque acerca de las actividades de preparación, así como la constitución de relaciones y la difusión fueron temas clave dentro del grupo en el contexto de mega desastre. Aunque la localización constituyó aquí un tema como en todos los contextos, el grupo mega se centró aún más en

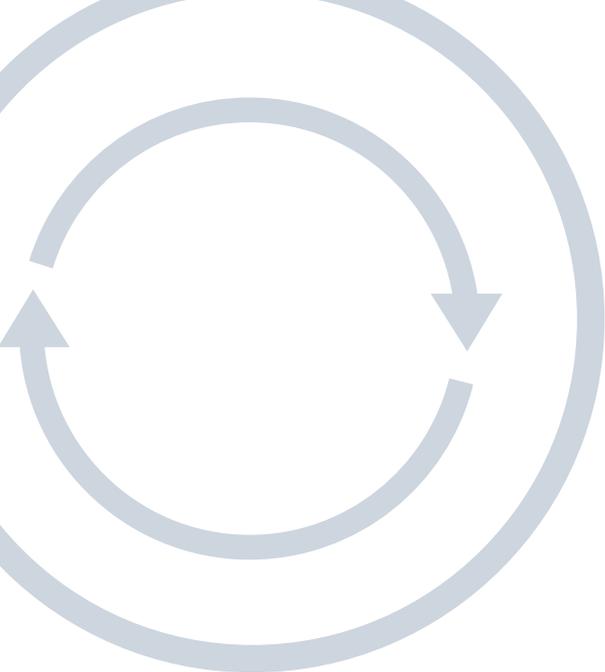
cómo el sistema humanitario podría asociarse con actores fuera del sector tradicional, incluido el sector privado, científico y militar.

CRISIS RECURRENTE



Estas son las crisis que tienden a ocurrir cíclicamente en el mismo entorno (crisis similares cada ciertos años). Por lo general están asociadas con desastres naturales como sequías o inundaciones, agravadas por factores provocados por el hombre: en general los efectos se sienten en mayor medida por las poblaciones bastante pobres. Los actores no estatales y las autoridades locales tienen cierta capacidad de respuesta, aunque esta capacidad a menudo tiende a ser menor en las zonas más remotas/marginadas donde a menudo se producen estas crisis. El gobierno nacional generalmente pretende liderar la respuesta. En estas crisis, se produce una tendencia a tener una presencia mixta de actores internacionales: programas de respuesta ante emergencias y programas de capacidad de recuperación/de desarrollo.

Ejemplos de ello serían los países del Sahel, las zonas áridas y semiáridas de Kenia, y las zonas propensas a inundaciones de Bangladesh, Pakistán y Mozambique.



CRISIS RECURRENTE:

Obstáculos y recomendaciones con mayor votación



Los participantes pudieron revisar todas las recomendaciones para todos los contextos en el Foro mediante un ejercicio de votación. Los círculos verdes representan aprobación y los círculos rojos representan desaprobación. Las recomendaciones fueron votadas en un 'paquete' con los obstáculos que se pretendían abordar. Se restaron 'puntos' de desaprobación a los puntos de aprobación para obtener una puntuación total de cada paquete.

OBSTÁCULO	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
 <p>4. Una buena acción humanitaria está dirigida por el Estado y se basa en las capacidades de respuesta locales siempre que sea posible.</p>	<p>La financiación para el desarrollo de capacidades de la sociedad civil es limitada y los enfoques respecto a la creación de capacidades no siempre han sido eficaces.</p>	
	<p>1. Reformar los acuerdos de financiación internacionales para reconocer y apoyar el papel principal que desempeñan los actores humanitarios locales y nacionales en la preparación y respuesta. Los objetivos potenciales podrían establecerse.</p>	27✓ 0✗
	<p>2. Reformar los acuerdos actuales de financiación internacionales para que x% de la financiación internacional humanitaria se dedique a fortalecer la capacidad de los actores nacionales y locales. Permitir que las ONGs locales determinen sus propias necesidades de creación de capacidad y apoyar un enfoque basado en los resultados: invertir más donde se crean capacidades satisfactoriamente.</p>	



7. Una buena acción humanitaria utiliza las mejores habilidades y herramientas de conocimiento para lograr una respuesta humanitaria eficaz.

OBSTÁCULO

Incluso cuando la evidencia está presente, los humanitarios no utilizan/adaptan nuevas técnicas para trabajar en pro de soluciones y una mejor preparación.

RECOMENDACIONES

- 1.** Los gobiernos que reciben a actores humanitarios deben asegurarse de dar a conocer las normas humanitarias internacionales, utilizadas y aplicadas en la respuesta.
- 2.** Establecer conjuntos de datos a largo plazo y controlar los efectos de la respuesta/ intervenciones en crisis recurrentes.
- 3.** Vincular lo anterior a la financiación flexible para adaptar la respuesta a medida que las crisis evolucionan con el tiempo.

VOTACIÓN

23 ✓ 0 ✗



3. Una buena acción humanitaria es consistente con los procesos políticos, económicos y sociales a largo plazo.

Falta de coordinación y colaboración entre los actores de desarrollo y humanitarios.

- 1.** Acordar un pacto vinculante para los actores de desarrollo/humanitarios que anunciarán un nuevo sistema de gestión de crisis colectiva, con el objetivo de reducir el número de casos humanitarios en crisis prolongadas y recurrentes.
- 2.** Cambiar la estructura de financiación para reducir la brecha entre el socorro y el desarrollo.

20 ✓ 1 ✗



CRISIS RECURRENTE:

Roles y responsabilidades identificadas por los participantes



En situaciones de desastres recurrentes,

Los gobiernos deben...

- Asegurar la prestación de servicios básicos, en particular a las personas/zonas vulnerables a crisis recurrentes.
- Crear políticas de desarrollo que incluyan la capacidad de recuperación y la RRD.
- Elaborar la propia capacidad mediante el establecimiento de NDMA cuando no se cuenten con los mismos.
- Asegurar que la alerta temprana y los sistemas de monitoreo funciones correctamente.
- Comunicar las actividades de preparación y respuesta a la población.
- Dirigir y coordinar la preparación y respuesta.
- Asegurar que un marco legal esté vigente para facilitar la respuesta humanitaria.
- Establecer reglamentos para los programas humanitarios y supervisarlos.

La sociedad civil debe...

- Crear su propia capacidad para la RRD, preparación y respuesta.
- Implementar la respuesta humanitaria (bajo el liderazgo del gobierno).
- Garantizar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.
- Abogar por los derechos de las poblaciones afectadas.
- Identificar y enfocarse en las personas en mayor riesgo, como parte de las actividades de planificación y monitoreo.

Los actores de desarrollo deben:

- Liderar en el apoyo a los gobiernos con sus planes de RRD/de capacidad de recuperación e implementación.

Los actores del sector privado deben...

- Brindar apoyo financiero y técnico para las actividades de desarrollo y de capacidad de recuperación.

Los organismos regionales deben...

- Desarrollar marcos políticos modelo.
- Desempeñar una función de coordinación, donde las actividades son de carácter regional.
- Movilizar recursos técnicos, financieros y humanos.
- Compartir las mejores prácticas (por ejemplo, en los mecanismos de alerta temprana).

Los actores humanitarios internacionales deben...

- Subsanan carencias y brindan respuestas de último recurso - incluyendo la provisión de servicios básicos en caso de necesidad.

- Concentrarse en actividades humanitarias, y dejar espacio para:
 - Actores de desarrollo que trabajan con los gobiernos en actividades de capacidad de recuperación.
 - Actores políticos que dirigen las medidas de mitigación de efectos del cambio climático.
- Desarrollar y compartir buenas prácticas a nivel mundial para la contingencia y la planificación de la respuesta.
- Apoyar la capacidad de desarrollo de la sociedad civil local.
- Apoyar la planificación de contingencia, como lo requiere el gobierno.
- Facilitar el acceso a los recursos.
- Llenar vacíos en la respuesta humanitaria.

CRISIS RECURRENTE: Análisis



El problema más conocido y mencionado con frecuencia en las recomendaciones para el contexto de crisis recurrentes se centró en lograr mayor respeto, financiación, capacidad y control para los actores-estados nacionales y locales en particular.

Para tanto las crisis recurrentes como prolongadas, los actores humanitarios se enfrentan a un compromiso a largo plazo en un lugar determinado, ya sea de forma intermitente (recurrente) o consistente (prolongado) durante un largo periodo de tiempo. Este tipo de compromiso presenta desafíos particulares en cuanto a la forma de brindar la asistencia de una manera que apoye, y no que inhiba, una eliminación de las necesidades humanitarias en el tiempo, mientras al mismo tiempo define los límites y las responsabilidades de los actores humanitarios frente al desarrollo y los actores de construcción de paz. El problema más conocido y mencionado con frecuencia en las recomendaciones para el contexto de crisis recurrentes se centró en lograr mayor respeto, financiación, capacidad y control para los actores-estados nacionales y locales en particular. La visión clara para las crisis recurrentes es que el sistema humanitario debe, en general, tener un rol menor. Esto requiere la reforma de los mecanismos de financiamiento

para fortalecer las capacidades nacionales y locales, y apoyar una mayor flexibilidad para adaptarse a las crisis a medida que evolucionan; confiando en el gobierno local para asegurar que los actores humanitarios cumplen las normas; participar en el análisis multi-riesgo; y abordar las barreras institucionales y sociales que dificultan la inclusión del análisis de riesgos en la programación de la ayuda.

Se consideró que las crisis recurrentes deben, en muchos casos, ser vistas como fracasos del desarrollo/de la capacidad de recuperación, y deberán ser abordadas principalmente por la sociedad civil y el Estado afectado, en colaboración con los actores del desarrollo. Se necesita un mayor énfasis en el análisis y gestión de riesgos, tal vez en el marco de 'capacidad de recuperación', en un modelo más tradicional de respuesta ante crisis. Sin embargo, algunos participantes consideraron que esto puede comprender el ámbito de los actores del desarrollo, más que de los humanitarios. Los donantes deben apoyar estos

esfuerzos a través de la provisión de fondos que puedan moverse entre las actividades de desarrollo (en años normales) y más actividades de respuesta orientada (en años malos).

Los gobiernos deben tomar la iniciativa en el control de la situación y en el desarrollo de planes de preparación para la respuesta a la crisis. Los actores gubernamentales deben liderar la implementación de estos planes, y deben ser llevados a cabo por el gobierno, la sociedad civil y, cuando sea relevante, por el sector privado. Sin embargo, hubo algunos desacuerdos dentro de los grupos de crisis recurrentes en cuanto a la viabilidad de depender de los estados en crisis recurrentes para asumir estos roles: aunque en algunos casos se trata de una cuestión de ‘no se puede’, en otros es una cuestión de ‘no lo haré’, lo que implica que la transición de una respuesta internacional a una respuesta dirigida por el Estado en las crisis recurrentes pueden estar más lejos de lo que las recomendaciones abordan. Esto también supondrá importantes

inversiones en los más altos niveles. Como uno de los participantes dijo: ‘La subsidiariedad no significa solo la acción local. Significa también que, en muchos casos para las crisis recurrentes, esto requerirá la adaptación de la asistencia, así como la acción política de alto nivel para abordar la crisis subyacente y encontrar soluciones al ciclo de crisis’. Se consideró que, en general, idealmente en cinco años, los actores humanitarios internacionales deben estar preparados para apoyar las capacidades de sobretensión y para llenar los vacíos en la respuesta donde tengan habilidades y capacidades particulares.

Una de las recomendaciones derivadas de los trabajos de la Cumbre Mundial Humanitaria de los Equipos Temáticos se debatió en profundidad en el contexto recurrente. Esta recomendación fue: ‘Acordar un pacto entre los actores humanitarios y de desarrollo que anunciarían un nuevo sistema de gestión de crisis colectiva. Esto tiene como objetivo reducir el número de casos humanitarios

Los donantes deben provisión de fondos que puedan moverse entre las actividades de desarrollo (en años normales) y más actividades de respuesta orientada (en años malos).

mundiales en crisis prolongadas y recurrentes'. Esta recibió parte de la mayor aprobación frente a cualquiera de las recomendaciones de este contexto, en particular como una solución para enfrentar la falta de coordinación y colaboración entre los actores de desarrollo y humanitarios. Sin embargo, cuando esta recomendación fue propuesta para enfrentar los obstáculos alrededor de la financiación, los participantes de la votación expresaron un alto grado de desaprobación. Esto indica que, aunque los participantes sintieron que ese pacto sería efectivo en el enfrentamiento de los problemas de coordinación entre los actores humanitarios y de desarrollo, su relevancia para abordar los obstáculos de cómo las respuestas recurrentes son financiadas fue menos claro.

CRISIS PROLONGADAS



Estas son crisis de larga duración. Se desarrollan y cambian con el tiempo. Las autoridades estatales y locales suelen tener una capacidad limitada en cuanto a la prestación de servicios básicos, y los actores internacionales proporcionan estos servicios (salud, educación, abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, etc.) durante periodos prolongados utilizando los presupuestos para casos humanitarios. El desarrollo humano, que se mide por indicadores tales como las tasas de mortalidad, esperanza de vida, educación, alfabetización e ingresos, tiende a ser bajo - existe pobreza crónica y necesidades asociadas con esta pobreza. A menudo habrá un conflicto violento endémico y altas tasas de criminalidad, violencia e impunidad. Los niveles de conflicto pueden aumentar rápidamente. Fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz o de estabilización están usualmente presentes. Los conflictos y la violencia, así como la lejanía física, pueden dificultar el acceso de las personas afectadas a la ayuda humanitaria. Las crisis prolongadas tienden a producir un gran número de desplazados internos y refugiados.

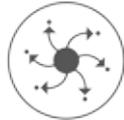
Ejemplos de este tipo de crisis serían la República Democrática del Congo y algunas zonas de Afganistán.



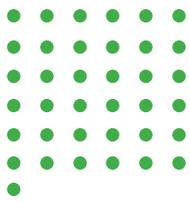
CRISIS PROLONGADAS: Obstáculos y recomendaciones con mayor votación



Los participantes pudieron revisar todas las recomendaciones para todos los contextos en el Foro mediante un ejercicio de votación. Los círculos verdes representan aprobación y los círculos rojos representan desaprobación. Las recomendaciones fueron votadas en un 'paquete' con los obstáculos que se pretendían abordar. Se restaron 'puntos' de desaprobación a los puntos de aprobación para obtener una puntuación total de cada paquete.



6. Una buena acción humanitaria optimiza el uso de los recursos.

OBSTÁCULO	RECOMENDACIONES	VOTACIÓN
<p>El mecanismo de financiación actual es demasiado cortoplacista para permitir una programación predecible.</p>	<p>Para que los donantes y los organismos planifiquen en el futuro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crear fuentes de financiación multianuales y multipolares de tres a cinco años, así como flexibilidad en el uso de los recursos (capacidad de adaptación a los cambios de contexto). 2. Los mecanismos de financiación deberían proporcionar una mayor coherencia entre la financiación humanitaria y de desarrollo, y un cronograma a largo plazo para las crisis prolongadas, en particular. 	<p>37 ✓ 0 ✗</p> 

CRISIS PROLONGADAS: Roles y responsabilidades identificadas por los participantes



En emergencias prolongadas,

Los gobiernos deben...

- Asumir la responsabilidad para desarrollar y brindar niveles básicos de servicios/provisiones/bienestar.
- Crear una estrategia global de desarrollo, con un elemento de fuerte capacidad de recuperación (en previsión de posibles crisis), en colaboración con los actores nacionales e internacionales de desarrollo.
- Liderar (cuando sea posible) y brindar (o facilitar) la acción humanitaria imparcial.

La sociedad civil debe...

- Apoyar al gobierno en la prestación de servicios básicos, y el gobierno/otros actores humanitarios en la asistencia humanitaria en contextos de crisis.
- Realizar evaluaciones y proporcionar información a los gobiernos o brindar planificación humanitaria en situaciones de crisis.

- Exigir el cumplimiento de responsabilidades del gobierno y otros actores de desarrollo y humanitarios.

Los estados vecinos y las organizaciones regionales deben...

- Brindar apoyo activo a los procesos de creación de paz.
- Incluir poblaciones de refugiados en su propio planeamiento de desarrollo para apoyar soluciones duraderas.

Los donantes internacionales deben...

- Utilizar la influencia política para apoyar las actividades de creación de paz.
- Estimular un mayor compromiso por parte de actores de desarrollo en los problemas de prestación de servicios básicos en los conflictos prolongados.

- Crear condiciones financieras que permitan una actividad humanitaria/de desarrollo más integrada. Esto podría implicar una mayor financiación multianual, aunque:
 - Es políticamente complicado para algunos donantes, debido a los controles legislativos que restringen la flexibilidad en este sentido.
 - Se teme que la propia financiación multianual pueda convertirse en ‘una nueva camisa de fuerza’, y deba complementarse con otros tipos de financiación.
- Llenar vacíos en la ayuda humanitaria y la protección bajo el liderazgo del gobierno, en medida que:
 - el gobierno permita la acción imparcial, y
 - el gobierno/sociedad civil no pueda satisfacer todas las necesidades.
- (Posiblemente) participar en proyectos a largo plazo alineados con los planes de desarrollo.

Los actores humanitarios internacionales deben...

- Movilizar recursos.
- Apoyar el desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo potencialmente la capacidad de prestar servicios y crear mecanismos para que los gobiernos rindan cuentas.

PROTRACTED CRISES: Análisis



Se siguen presentando desafíos significativos para llegar un acuerdo sobre los cambios estructurales y de comportamiento necesarios para mejorar la asistencia en este contexto.

Las crisis prolongadas constituyen una de las situaciones más difíciles en las que actúan los trabajadores humanitarios; también constituyen una proporción significativa de la carga de trabajo humanitario. Si bien hay un acuerdo general de que la estructura de respuesta internacional vigente para las crisis prolongadas no es óptima, se siguen presentando desafíos significativos para llegar un acuerdo sobre los cambios estructurales y de comportamiento necesarios para mejorar la asistencia en este contexto. Las crisis prolongadas también señalan la importancia de reunir a las personas adecuadas para la crisis con el fin de implementar la reforma: muchos participantes en el Foro Mundial resaltaron que, si los diálogos sobre las crisis prolongadas se siguen realizando solo entre trabajadores humanitarios, excluyendo organizaciones de desarrollo, estos desafíos centrales seguirán sin ser atendidos.

Las recomendaciones para la mejora de la acción humanitaria en el grupo de crisis prolongadas se centraron en:

- La relación entre los actores humanitarios y de desarrollo, locales y/o nacionales;
- Las estructuras de financiación;
- Las limitaciones para el acceso;
- La protección; y
- Los principios humanitarios.

Las recomendaciones con mayor acogida abordaron cambios en las estructuras de financiación, incluyendo:

- Financiación multianual;
- Mayor flexibilidad y disponibilidad de la financiación para los actores locales; y
- Crear un mecanismo de financiamiento que brinde mayor coherencia entre el financiamiento humanitario y de desarrollo.

En la sesión sobre las funciones y responsabilidades, se pidió a los donantes específicamente que proporcionaran una financiación más predecible en forma de financiación multianual. Sin embargo, los

participantes de las organizaciones donantes advierten sobre esta expectativa, indicando que la política del país de origen podría limitar la flexibilidad y predictibilidad con la que quisieran actuar. Además, se consideró que la financiación multianual en sí podría convertirse en ‘una nueva camisa de fuerza’ y necesite complementarse con otros tipos de financiación basados en las necesidades del contexto.

Con respecto a la necesidad de un mayor respeto de los principios humanitarios y la acción de principios en crisis prolongadas, un participante señaló que,

‘[Es necesario que haya] un debate claro sobre las ventajas y desventajas al decidir entre diferentes principios humanitarios, en particular, para decidir entre la humanidad y la neutralidad; por lo tanto, saber cuándo quedarse, cuándo irse y por qué se toman esas decisiones’.

En relación con esto, también se pidió ‘buscar actores no tradicionales para soluciones alternativas’, ya que los actores no tradicionales

‘[Es necesario que haya] un debate claro sobre las ventajas y desventajas al decidir entre diferentes principios humanitarios, en particular, para decidir entre la humanidad y la neutralidad;’

El Estado no debe ser considerado como un monolito: existen muchos niveles y estructuras en el organismo de cualquier estado.

pueden lograr el acceso a las poblaciones cuando los actores humanitarios tradicionales simplemente no pueden hacerlo.

Hubo un considerable interés y cierto desacuerdo sobre hasta qué punto los estados podrían aceptar el principio de la asistencia humanitaria imparcial en una crisis prolongada, sobre todo cuando son parte de conflictos internos de larga duración. Es difícil generalizar acerca de la relación óptima entre los actores estatales y humanitarios: esto dependerá de la orientación del estado específico. Sin embargo, es importante tener en cuenta que:

- El Estado no debe ser considerado como un monolito: existen muchos niveles y estructuras en el organismo de cualquier estado, y normalmente será posible que los actores internacionales trabajen con algunos elementos del Estado.
- El compromiso humanitario con el Estado – y en particular hasta qué punto los actores humanitarios internacionales trabajan bajo la dirección del Estado y aceptan la

coordinación de las estructuras estatales en crisis prolongadas – está estrechamente relacionado con el grado en que el Estado facilita la actividad humanitaria imparcial. Aunque podría, concebiblemente, haber alguna forma de medición del objetivo, de una tercera parte, de hasta qué medida los estados permiten una acción imparcial que serviría para ayudar a los humanitarios a realizar y justificar las decisiones, es más probable que los estados y las organizaciones humanitarias internacionales encuentren el equilibrio a través de la negociación directa.

Se produjo un consenso general en que los actores internacionales de desarrollo, en colaboración con los gobiernos, deben hacer más para enfrentar las cuestiones de prestación de servicios básicos en las emergencias prolongadas y que los actores políticos internacionales deben hacer más para hacer frente a la creación de paz y estabilidad. Sin embargo, hubo un gran debate en torno a cuáles eran exactamente los diferentes roles de los actores humanitarios

y de desarrollo y la relación apropiada entre ellos en marcos prolongados. Si bien algunos de los participantes vieron esto como una demarcación de corto plazo/largo plazo, otros vieron al humanitarismo definido por un tipo específico de vulnerabilidad o necesidad. Como uno de los participantes dijo,

‘[...] No creo que debemos generalizar diciendo que la acción humanitaria es sobre el corto plazo. Si una población es víctima sistemática de un enorme maltrato año tras año, tras año, tras año, sigue siendo una preocupación humanitaria. Yo no creo que nadie diría, ya sabes, Siria, ya va por el quinto año, ya es hora de cederles la posta a los actores de desarrollo’.

Otro participante preguntó cuán razonable era ‘ceder la posta’ en una crisis prolongada:

‘No creo que sea una cuestión de ceder la posta [...] para pensar que los trabajadores humanitarios tienen que salir porque la gente de desarrollo viene, etc., no es razonable y en realidad no se lleva a cabo [...] Tenemos que despojarnos de ese tipo de pensamiento “de

humanitario al desarrollo”. Debe ser tanto “humanitario y de desarrollo”. Qué pueden hacer juntos, en lugar de un enlace continuo desde lo humanitario al desarrollo’

Actores internacionales de desarrollo, en colaboración con los gobiernos, deben hacer más para enfrentar las cuestiones de prestación de servicios básicos en las emergencias prolongadas



SECCIÓN III: **Adaptando el sistema**

El Foro Mundial se desarrolló en base a la hipótesis de que el éxito de la acción humanitaria internacional depende, en gran medida, del grado en que las actividades humanitarias están adaptadas para trabajar en el contexto específico del país y de la crisis. En la actualidad, el sistema humanitario tiende a utilizar un enfoque único, 'uno que satisfaga a todos', en las crisis. Un enfoque más acertado podría implicar trabajar de diferentes maneras en diferentes contextos, y ser capaz de cambiar las formas de trabajar en cualquier país dado a medida que la situación evoluciona.

Durante el Foro Mundial, los participantes aclararon las funciones y actividades de los actores claves en cada contexto ideal (véase Sección II). Aunque hubo muchas coincidencias entre los contextos, los retratos emergentes de los seis contextos presentan una amplia gama de funciones y actividades que los actores internacionales - a saber, la ONU, las ONGs internacionales y los donantes - tendrían que cumplir. Entonces surge la pregunta sobre la flexibilidad. ¿Qué necesitan los sistemas y las prácticas de los actores humanitarios internacionales para parecerse a fin de cumplir con la variedad de diferentes roles que se espera que desempeñen en contextos de un desastre súbito, conflicto, prolongado, recurrente, mega crisis o desastres urbanos? ¿Cuál es el mejor diseño para que un sistema pueda atender los problemas en Siria, el Ébola, el terremoto de Katmandú, la situación en la República Centroafricana, la sequía recurrente en el Sahel, y muchas otras emergencias al mismo tiempo?

En concreto, se pidió a los participantes que consideren cómo hacer que los cinco elementos del sistema humanitario internacional sean más flexibles y capaces de responder a las necesidades de los diferentes contextos:

- **Financiamiento:** Las normas, mecanismos y procedimientos a través de los cuales una organización adquiere y gasta sus recursos financieros;
- **Gobierno:** Los mecanismos y estructuras por medio de los cuales el sistema internacional se autorregula, toma decisiones, coordina y asegura la calidad;
- **Dotación de personal y habilidades:** Procesos organizativos que determinan el número de personal y su nivel de calidad y habilidades profesionales. Para las organizaciones humanitarias, se incluyen en particular capacidades de acceso inherentes para la respuesta ante una emergencia;
- **Programación:** ¿Cómo una organización decide lo qué se va a hacer y mediante qué medios?;

- **Información y gestión del conocimiento:**

Las herramientas y procesos que una organización utiliza para recopilar, analizar, compartir y controlar la información para informar de sus actividades y decisiones..

En la sesión final del Foro Mundial, los participantes identificaron las recomendaciones que sentían ayudarían a que el sistema humanitario internacional sea más flexible y adaptable para apoyar la acción humanitaria eficaz en todos los contextos de crisis. Estas recomendaciones fueron sometidas a votación inmediatamente con todos los asistentes, con el fin de reflejar la gama de apoyo para cada reforma propuesta. Las recomendaciones que recibieron mayor apoyo en cada categoría se detallan en el presente documento (Remítase al Anexo para ver la lista completa de las recomendaciones y los resultados de votación de la sesión final del Foro Mundial).

En general, las recomendaciones reflejaron tres tipos de cambio: adaptaciones a los elementos de las estructuras y prácticas existentes; la creación de nuevas prácticas y subestructuras; y la renovación significativa o rediseño de las estructuras existentes. La Tabla 1 resume la distribución de las recomendaciones frente a estos tres tipos de cambio.

Solo dos recomendaciones requirieron claramente una renovación significativa de las estructuras existentes: la primera para descentralizar la toma de decisiones en el IASC; la segunda para ‘una reforma de mandatos y funciones del organismo de la ONU para satisfacer mejor las necesidades humanitarias básicas de las personas afectadas’. La última recomendación recibió de lejos el mayor apoyo frente a las otras 19 recomendaciones sometidas a encuesta, obteniendo un 72% de participantes que la clasificaron con un ‘apoyo significativo’.

TABLA 1: DISTRIBUCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FRENTE A TRES TIPOS DE CAMBIO

TIPO DE CAMBIO	NÚMERO DE RECOMENDACIONES
Adaptar/mejorar las prácticas y estructuras existentes	10
Propuesta de nuevas prácticas o estructuras	7
Renovación significativa o rediseño de las estructuras y prácticas existentes	2

Solo dos recomendaciones requirieron claramente una renovación significativa de las estructuras existentes: la primera para descentralizar la toma de decisiones en el IASC; la segunda para ‘una reforma de mandatos y funciones del organismo de la ONU para satisfacer mejor las necesidades humanitarias básicas de las personas afectadas’. La última recomendación recibió de lejos el mayor apoyo frente a las otras 19 recomendaciones sometidas a encuesta, obteniendo un 72% de participantes que la clasificaron con un ‘apoyo significativo’.

El alcance de la CMH para atender revisiones significativas depende del tipo de proceso de cambio previsto por la cumbre (véase la Sección IV para mayores alcances sobre cómo se produce el cambio). Cabe destacar que la mayoría de las recomendaciones no requerían revisión alguna; en lugar de que esto se vuelva una cuestión de recomendaciones de ‘mínimo común denominador’, esto indica que uno de los caminos más claros hacia mejoras tangibles radica en las adaptaciones y la propuesta de nuevas prácticas o estructuras.

Aunque las recomendaciones podrían todas factiblemente mejorar la acción humanitaria, no todas ellas abordaron de manera directa el diseño de sistemas y enfoques flexibles. Muchas de las recomendaciones, y el debate posterior sobre la flexibilidad, suelen considerar a la localización, la descentralización y la inclusión de actores más diversos como los medios principales a través de los cuales la acción humanitaria puede llegar a ser efectiva en cada contexto. Sin embargo, hay una diferencia entre la especificidad y flexibilidad del contexto.

La acción humanitaria específica al contexto se refiere a qué tan bien una respuesta se adapta a las demandas, capacidades y necesidades particulares de un solo contexto dado. Esto difiere con la flexibilidad, que hace referencia a la capacidad de un solo actor o sistema para ‘desplazarse en diferentes’ contextos, adaptándose a sus diferentes demandas.

Muchas de las recomendaciones para ‘adaptar el sistema internacional’ se centraron en la localización de los recursos, la toma de decisiones y las facultades de coordinación

para la acción humanitaria. Aunque esto puede apoyar una respuesta más específica al contexto, no se ocupa necesariamente de la necesidad de flexibilidad experimentada por algunos actores internacionales, como los donantes, las ONGs internacionales y la ONU, que pasan por diversos contextos sin dejar de ser una sola organización. No todos los aspectos de la gestión financiera, programación o de gobierno se pueden descentralizar para un donante internacional u organismo de la ONU. Por lo tanto, más allá del apoyo expresado para mejorar los recursos y el poder de los actores nacionales y locales, la pregunta sigue siendo cómo los actores internacionales pueden hacerse más flexibles para responder eficazmente a las demandas de todos los contextos, o del mismo contexto que cambia.

Con este fin, algunas recomendaciones sugirieron nuevos objetivos y puntos de referencia -aunque estas pueden ser útiles para asegurar que los actores internacionales cumplan con ciertos objetivos, no queda claro si estas apoyarán una financiación flexible

y sensible al contexto, al gobierno, o a la programación. Parecen estar más centradas en la mejora de la acción humanitaria que en hacerla más flexible. Otras recomendaciones parecían abordar la cuestión de la flexibilidad de manera más directa, pidiendo más plataformas y prácticas en torno al compartir y la cooperación.

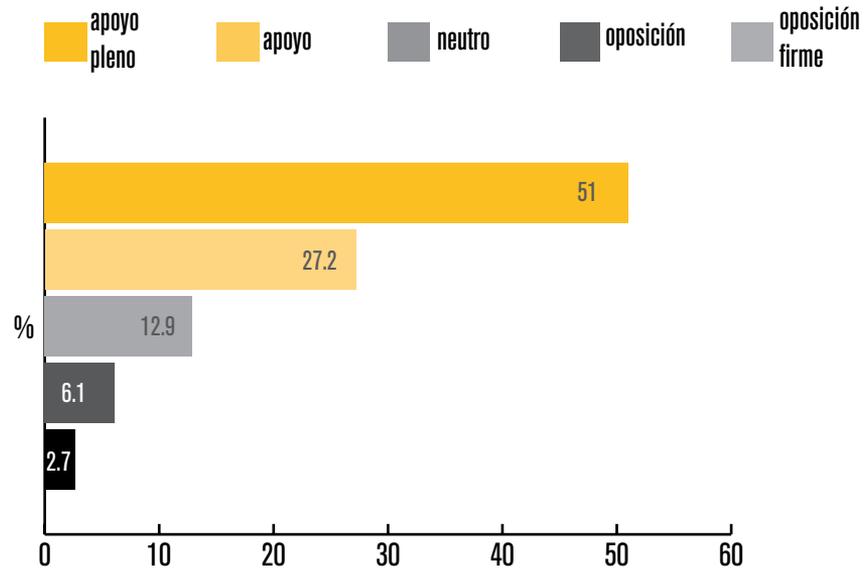
Este enfoque de la flexibilidad puede reflejar la idea de que, en un 'sistema' internacional humanitario que se asemeja en realidad más a una constelación de actores que a un organismo centralizado, el camino hacia una mayor flexibilidad radica en el fortalecimiento de los vínculos entre los diferentes actores dentro del sistema humanitario y mejor aprovechamiento de su capacidad colectiva de diferentes formas y en contextos dispares.

Parecen estar más centradas en la mejora de la acción humanitaria que en hacerla más flexible. Otras recomendaciones parecían abordar la cuestión de la flexibilidad de manera más directa, pidiendo más plataformas y prácticas en torno al compartir y la cooperación.

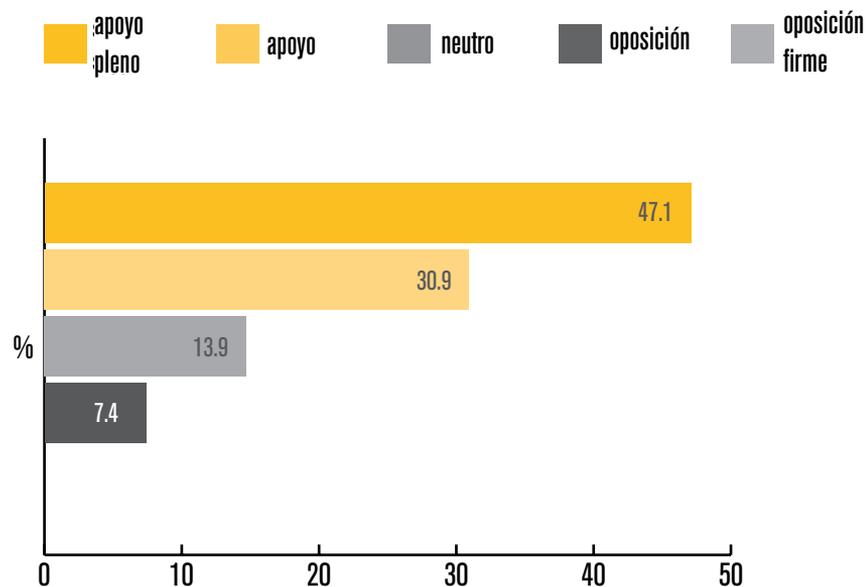
Mayor votación recomendaciones financieras



Los donantes institucionales, nacionales y del sector privado deben aumentar el acceso directo a la financiación flexible y rápida para los trabajadores de primera línea y los actores nacionales y locales en un x% por año (en áreas de ventaja comparativa) con objetivos de acompañamiento para la inversión en el desarrollo de capacidades. Las herramientas incluirían: investigación previa de antecedentes; ofertas competitivas para manejar fondos (en vez de la ONU); evaluaciones independientes de los resultados.



Los donantes deberían 1) brindar opciones de financiación multianuales más coordinadas en los contextos pertinentes, y 2) establecer puntos de referencia ambiciosos para los cronogramas de desembolsos de los donantes a nivel local.

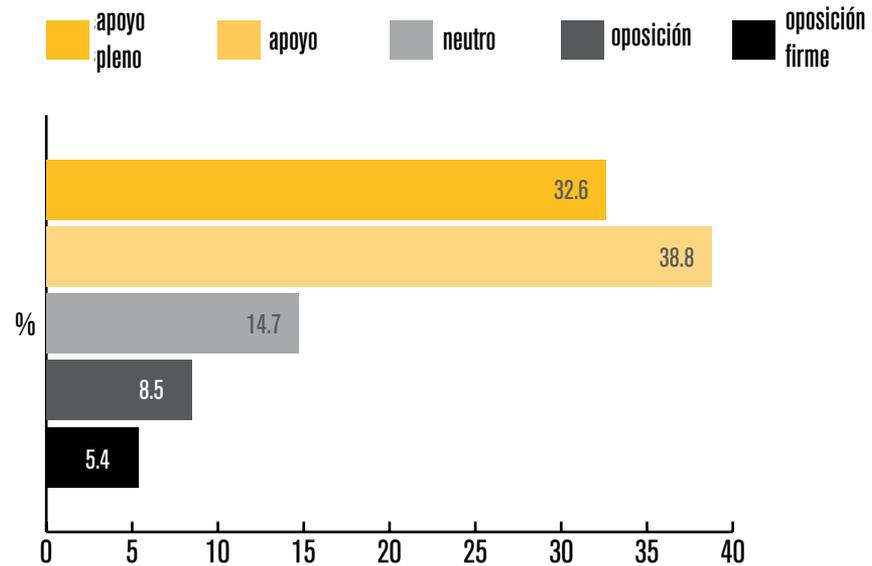


Mayor votación

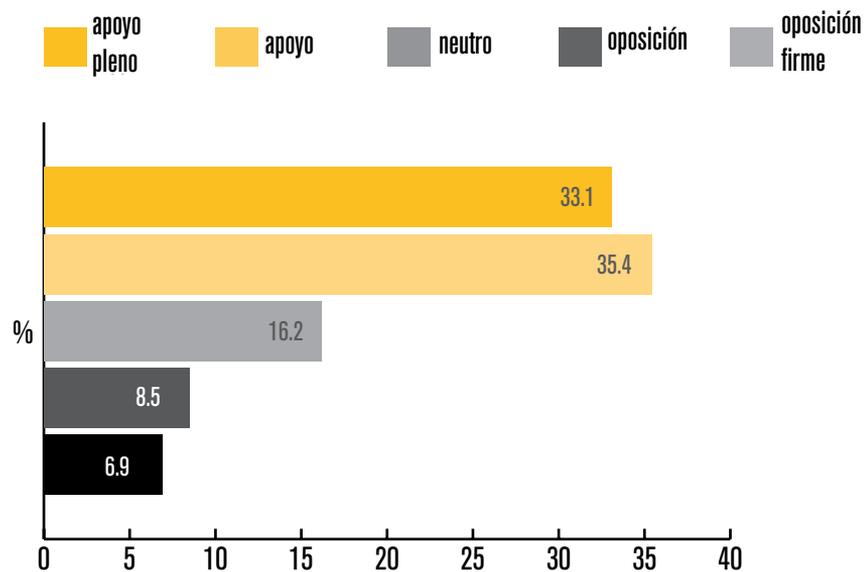
Recomendaciones de conocimiento e información



Todas las propuestas de asistencia humanitaria incorporarán las lecciones aprendidas (la financiación de los donantes estará condicionada a esto). El sistema humanitario apoyará un mega portal/banco de datos de diversas fuentes, las cuales forman parte de los recursos no utilizados de la comunidad del sur y del norte e instituciones académicas.



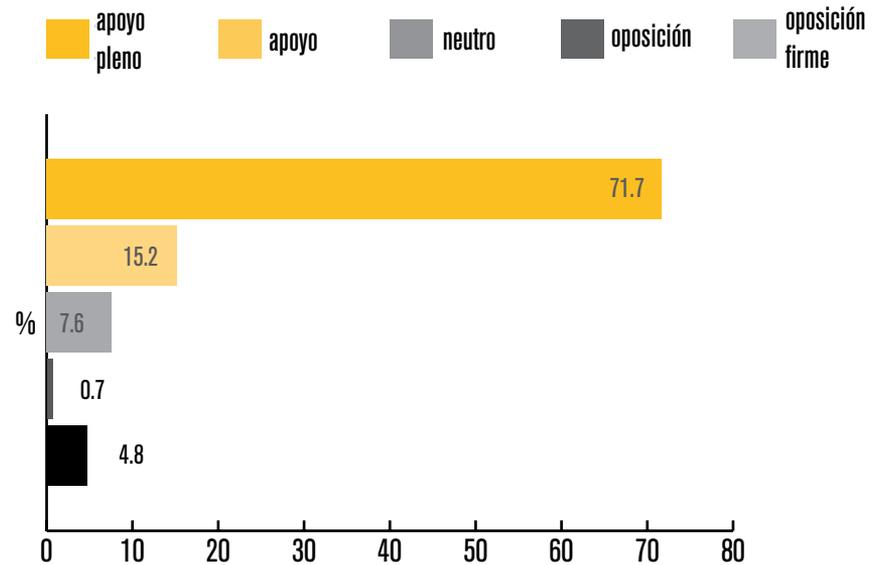
Debe haber una plataforma de información compartida de código común y de la recopilación de datos a la que contribuyen todos los organismos. Un nuevo ecosistema o una red de actores independientes como grupos de reflexión, académicos, ONGs especializadas (por ejemplo, ACAPS), KME interno, que sobre la base de los sistemas de datos compartidos (o base de conocimientos) pueden producir análisis competitivos para respaldar a los responsables de las tomas de decisiones.



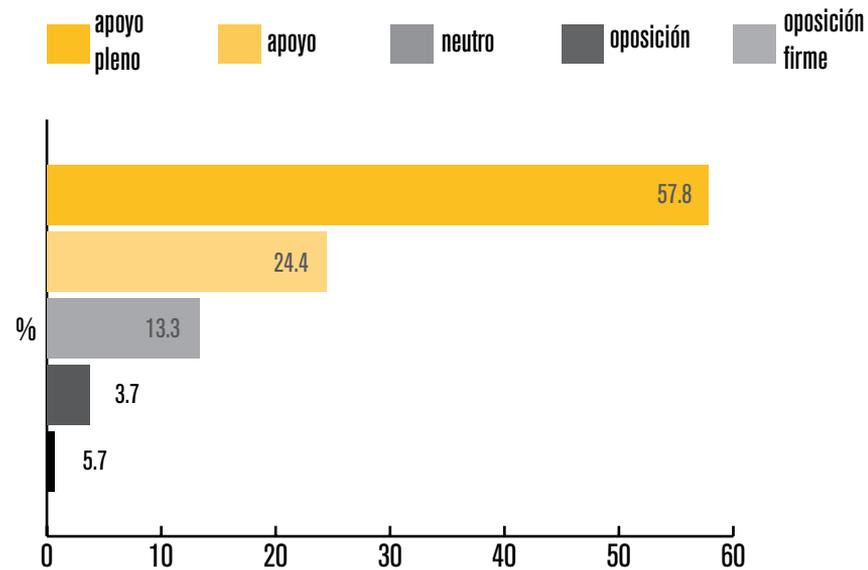
Recomendaciones en temas de gobierno con mayor votación



Debe haber un sistema de mayor colaboración y complementariedad con menos superposición, duplicaciones y brechas entre organismos. La Secretaría General deberá convocar a una reforma de mandatos y funciones del organismo de la ONU para responder mejor a las necesidades humanitarias básicas de las personas afectadas.



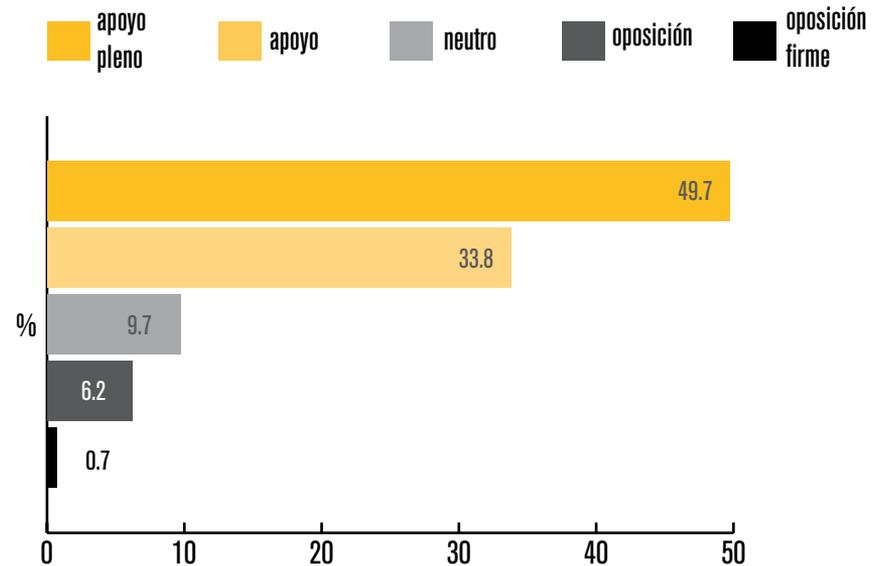
Debe haber una plataforma abierta para la retroalimentación por parte de las personas afectadas sobre las necesidades que se cumplieron en cada crisis/contexto. Esto debe ser administrado por un organismo autónomo.



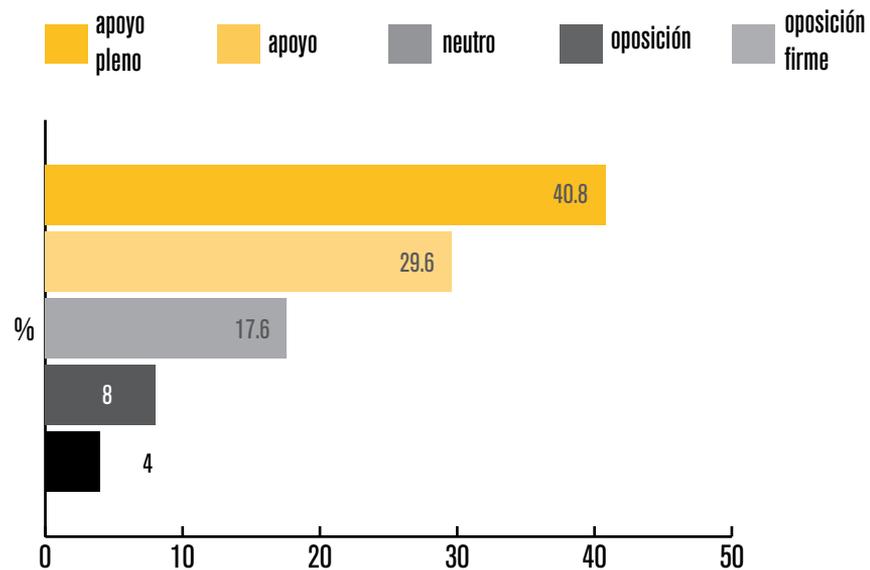
Recomendaciones de dotación de personal y habilidades con mayor votación



Toda persona que proporcione asistencia humanitaria debe tener la formación necesaria para realizar su trabajo - aquellos que hayan sido capacitados recientemente deben ceder sus oportunidades de formación al resto.



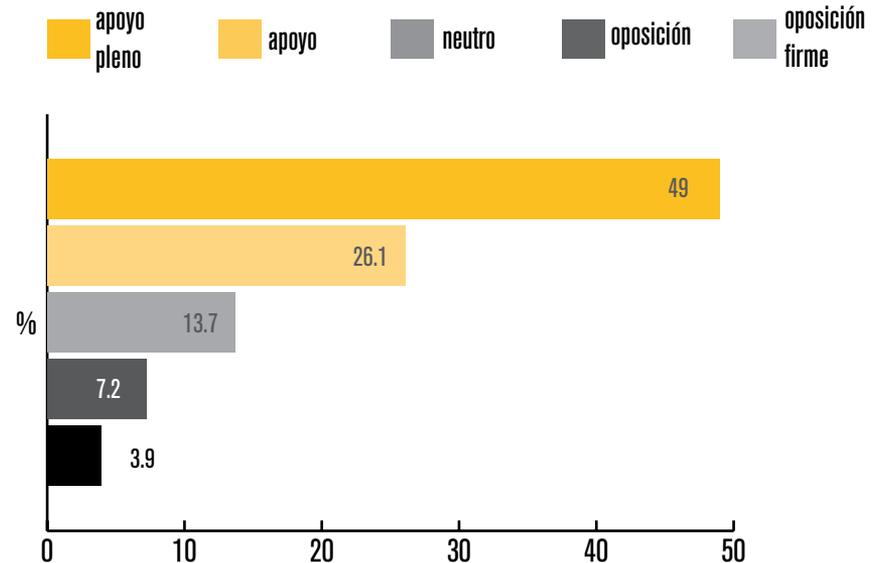
Un proceso de selección transparente, en el que el personal local que cuente con las capacidades y habilidades requeridas, debe estar relacionado con la capacidad de toma de decisiones para brindar mejores servicios en un contexto localizado.



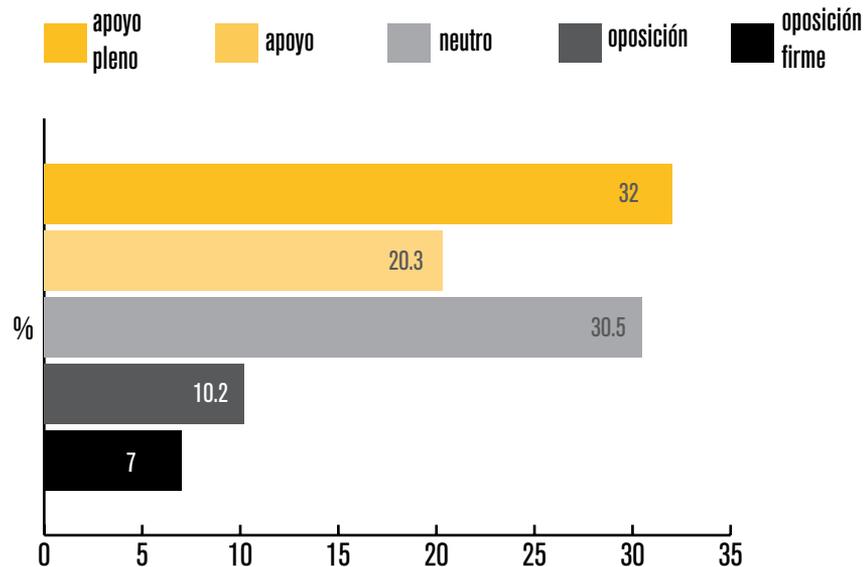
Recomendaciones programáticas con mayor votación



Los donantes y los organismos de la ONU incentivan una mejor comunicación dentro y entre organizaciones, el aprendizaje recíproco y la autoridad de toma de decisiones descentralizada con el fin de tener una mayor capacidad de identificar y responder a las cambiantes realidades multidimensionales, las necesidades y prioridades de las comunidades afectadas de forma continua.



Los donantes y altos directivos en organismos operacionales adoptan un nuevo estándar de enfoque 'práctico' de supervisión, con componentes que incluyen: la colaboración con los equipos de campo, la responsabilidad conjunta de la resolución de problemas, la espera de cambios en las actividades, la toma de decisiones oportuna, la subsidiariedad (reconociendo que son una parte de un esfuerzo más grande), y la presentación de informes narrativos claros (no cuantitativos vs. metas de producción).





SECCIÓN IV: **Reflexiones y temas transversales del Foro Mundial**

El Foro Mundial generó un debate en torno a cómo el sistema internacional debe cambiar para responder mejor a los diferentes contextos de crisis. Al reflexionar sobre las recomendaciones que surgieron de este evento, la Secretaría de ALNAP ofrece tres áreas de reflexión y análisis: 1) sobre el tema de contexto, y en qué medida es importante; 2) en temas transversales, en determinadas áreas de desacuerdo o tensión; 3) en el proceso, en particular, cómo se ven los procesos de cambio y lo que esto significa para la CMH.

Podemos observar una variedad de temas prioritarios que difieren de un contexto a otro.

MEJORANDO LA ACCIÓN HUMANITARIA: ¿IMPORTA EL CONTEXTO?

Si bien hay mucho material anecdótico para respaldar la idea de que los diferentes contextos de respuesta presentan diferentes obstáculos a la acción humanitaria eficaz, y por lo tanto exigen diferentes reformas, se ha realizado poco trabajo sistemático para apoyar esto.⁵

El Foro Mundial se dispuso a demostrar esta idea mediante la separación de los participantes en seis grupos diferentes de contexto y pidiéndoles identificar recomendaciones para la mejora de la acción humanitaria en su contexto. Se pidió a los participantes escoger un grupo de contexto en base a sus conocimientos y experiencia en la acción humanitaria.

Cada grupo recibió los mismos materiales: informes, descritos anteriormente en la Sección I, que proporcionaron una base de pruebas generales para el estado de desempeño humanitario, una lista de los principales obstáculos y una lista de

recomendaciones resumidas que podrían hacer frente a estos obstáculos. Cada grupo de contexto identificó obstáculos claves para el contexto y recomendaciones sobre la manera de abordarlos. Todos los obstáculos y recomendaciones para cada grupo de contexto fueron presentados durante un ejercicio de priorización en la que todos los participantes del Foro Mundial participaron.

Si el contexto importa, es de esperar que los obstáculos y - en particular - las recomendaciones para la mejora de la acción humanitaria difieran de un contexto a otro. También es de esperar que las recomendaciones que los participantes priorizaron sean diferentes en cada contexto. Si, por otro lado, los obstáculos y las recomendaciones fueron en gran medida los mismos en todos los grupos, esto apunta a la conclusión opuesta: que la forma en que el sector analiza los principales obstáculos que enfrenta la acción humanitaria efectiva y las recomendaciones que mejor los abordarán son de hecho bastante generales y no muy específicas al contexto.

⁵ Una de las pocas excepciones a esto es Ramalingam and Mitchell (2014).

POR TANTO: ¿QUÉ ENCONTRAMOS?, ¿IMPORTA EL CONTEXTO?

Cuando nos fijamos solo en las recomendaciones de mayor prioridad para los seis contextos (las tres recomendaciones con mayor votación para cada uno de los contextos), podemos observar una variedad de temas prioritarios que difieren de un contexto a otro.

En los **conflictos**, las recomendaciones prioritarias se centraron en cuestiones en torno al acceso, en particular la mejora del acceso a través de un **mayor diálogo con todas las partes en un conflicto**, más **capacitación del personal** en la forma de negociar el acceso, un **mejor análisis** de las barreras de acceso y un **alto nivel de defensa** en lo que se basa en este análisis.

El grupo de crisis **recurrentes** se centró más en **la falta de coordinación entre los actores de desarrollo y los actores humanitarios**; proponiendo un **pacto vinculante para la gestión de crisis colectiva** para hacer frente a esto; también pidió **reformar los mecanismos**

de financiación para apoyar un **papel de liderazgo de los actores locales/nacionales** y para proporcionar una **financiación más flexible** que se adapte a una crisis a medida que evoluciona con el tiempo.

El grupo de crisis **prolongada** compartía superposiciones tanto con el conflicto como con los grupos recurrentes: las recomendaciones prioritarias se centraron en la **reforma de los mecanismos de financiación para lograr una mayor coherencia entre la financiación de desarrollo y humanitario** y abordar **los desafíos en torno al acceso**. Al igual que en el grupo de los conflictos, también abordaron **los vacíos en las capacidades en el sistema humanitario**. Sin embargo, en lugar de proponer una mayor capacitación para el personal humanitario, estas recomendaciones pidieron basarse en las habilidades de los especialistas externos al sector humanitario y se centra en los equipos de liderazgo, a diferencia de las personas, para asegurar que el personal de contratación local participe más en la toma de decisiones.

Podemos observar una variedad de temas prioritarios que difieren de un contexto a otro.

En los conflictos, las recomendaciones prioritarias se centraron en cuestiones en torno al acceso.

En las crisis súbitas, las recomendaciones prioritarias se centraron casi exclusivamente en la localización y cambiar quién hace qué en una respuesta

En las **mega crisis**, las recomendaciones prioritarias se centraron en la **falta de rendición de cuentas por mala programación**, la **necesidad de aplicar mejor las actividades de protección** en la acción humanitaria y la necesidad de crear mecanismos para recolectar información sobre los grupos de población al que la asistencia humanitaria no llega y la acción de monitoreo en respuesta a esta información con el fin de **garantizar que se aborde la acción humanitaria en base a las necesidades y no de la facilidad**.

En las crisis **súbitas**, las recomendaciones prioritarias se centraron casi exclusivamente en la localización y cambiar quién hace qué en una respuesta: esto incluía destacar **una mayor responsabilidad de los gobiernos** a través de los mecanismos de coordinación de preparación para desastres, planes de acción nacionales y **un cambio en las actitudes internacionales** hacia un papel más facilitador, guiado por la humildad y la subsidiariedad.

En las crisis **urbanas**, también, las recomendaciones prioritarias se centraron en **el fortalecimiento y la creación de sistemas y estructuras locales** mediante enfoques **basados en dinero en efectivo**, empoderando las redes locales e incrementando la inversión en el fortalecimiento del estado de derecho en las áreas urbanas frágiles. Las recomendaciones sobre **el enfrentamiento de las necesidades no satisfechas de los grupos vulnerables específicos**, a través de mejores redes de seguridad social y el reconocimiento legal de los derechos de los migrantes y los desplazados internos, fueron las recomendaciones que obtuvieron mayor votación en este contexto.

En general, entonces, podemos ver que se cuentan con diferentes áreas de interés para cada uno de los grupos de contexto, que sugieren diferentes obstáculos que se deben superar en cada contexto, y, por lo tanto, el contexto es un factor importante en la mejora de la acción humanitaria. Sin embargo, también podemos ver ciertas áreas importantes de mejora que varios contextos comparten – a saber, el acceso, el financiamiento y la mejora del apoyo a los actores locales y nacionales.

En términos de patrones más amplios, cuando vemos a través de todas las recomendaciones de todos los grupos (y no solo los tres primeros del ejercicio de priorización), existe una mayor superposición entre los obstáculos y recomendaciones para ciertos pares de contextos: los contextos urbanos y de crisis súbitas mostraron una superposición significativa en sus obstáculos, quizás reflejando la función contextual compartida de una infraestructura viable del país anfitrión. Los contextos prolongados y recurrentes también mostraron algunas coincidencias, sobre todo en las cuestiones planteadas en torno a la relación entre los actores humanitarios y de desarrollo. Esto refleja los causantes de las crisis subyacentes, las crisis prolongadas y recurrentes comparten una falta de capacidad de desarrollo y una inestabilidad en curso o riesgo perpetuo.

Más allá de esto, aunque hubo variedad a través de las recomendaciones para cada contexto, una serie de cuestiones básicas fueron comunes a la mayoría, sino a todos. Estos son:

- 1. Mejorar el acceso:** Identificar y abordar las diversas barreras de acceso, no solo de los actores humanitarios a las personas afectadas, sino también de las personas afectadas y que requieren asistencia humanitaria;
- 2. Reforma del financiamiento:** Abordar las estructuras de financiación, en particular a través de la financiación multianual, flexible;
- 3. Apoyo a la mediación de las personas afectadas:** Reformar los enfoques en la asistencia humanitaria de manera tal que respalde una mayor acción y representación de las personas afectadas y cree una mayor rendición de cuentas en el sistema para lograr esto;
- 4. Apoyar las capacidades locales/nacionales:** Apoyar financieramente y mediante la creación de capacidades el trabajo de los actores locales y nacionales (esto fue incluso incluido en los grupos de conflicto y de crisis prolongadas), y, en general, localizar la acción humanitaria y sus estructuras de gobierno;
- 5. Reforma del mandato/estructural:** Reformar las estructuras y/o mandatos de ciertas instituciones (en algunos casos, los donantes,

En las crisis urbanas, las recomendaciones prioritarias se centraron en el fortalecimiento y la creación de sistemas y estructuras locales .

Contexto sí importa; Pero no para todos los temas de reforma: una serie de temas son comunes a todos, o a varios, contextos

en otros casos, organismos de la ONU o ONGIs);

6. Especificidad de contexto: Desarrollar enfoques y análisis específicos para cada contexto operativo.

El último punto surgió con mayor frecuencia: 21 veces en los obstáculos y recomendaciones en los seis grupos de contexto.

Esto nos lleva a concluir que, en general:

- El contexto sí importa;
- Pero no para todos los temas de reforma: una serie de temas son comunes a todos, o a varios, contextos;
- Y a menudo el contexto importa más en el nivel de las respuestas individuales (conseguir las herramientas en el lugar para entender el contexto de cada respuesta es más importante que el desarrollo de procedimientos operativos estándar para diferentes “tipos” de contextos).

El contexto *sí importa*: mejorar el acceso y el derecho internacional humanitario es más importante en situaciones de conflicto, mientras que, para las futuras grandes catástrofes, la

mejora de la centralidad de las actividades de protección y el aseguramiento de la asistencia humanitaria están impulsadas por necesidades y no por lo que los humanitarios encuentran más fácil de entregar, se consideran críticos. Abordar la relación entre los actores humanitarios y actores del desarrollo y la reforma de las estructuras actuales de financiación es más importante para las crisis prolongadas y recurrentes; desarrollar mejores enfoques que empoderen y se basen en estructuras y capacidades locales es más una prioridad en los contextos de crisis súbitas y desastres urbanos.

Sin embargo, el contexto importa más fundamentalmente en términos de entender y responder con eficacia a cada contexto específico de crisis. De hecho, este nivel de comprensión contextual y especificación puede ser más relevante que la comprensión del tipo de contexto. Las recomendaciones en los seis grupos demostraron que la mejor forma de abordar el contexto es mediante herramientas y prácticas más sofisticadas que ayudan a los trabajadores humanitarios a entender y crear planes a medida para cada crisis individual. Esto apunta de nuevo

a la importancia de la flexibilidad, debatida anteriormente en la Sección III: al tiempo que mejora el poder y el papel de los actores locales y nacionales, que es fundamental para una respuesta adecuada al contexto, también lo son las herramientas y prácticas que permiten a los actores internacionales comprender diferentes contextos de respuesta y adaptar sus enfoques adecuadamente.

TEMAS TRANSVERSALES

A través de la síntesis y los debates y los resultados del Foro Mundial, seis temas clave surgieron:

1. Debe haber significativamente menor intervención internacional directa en la respuesta humanitaria. Para lograr este objetivo, los estados afectados, los donantes y los organismos nacionales e internacionales necesitarán realizar grandes cambios.
2. El sistema humanitario internacional tiene enormes brechas analíticas que impiden significativamente la eficacia e impedirán futuros intentos para mejorar el rendimiento.

3. Hay una brecha entre los valores del sistema humanitario internacional y sus prácticas.
4. Aunque existe una fuerte necesidad para la revisión de los mandatos y las estructuras del sistema humanitario, en particular la ONU, este sigue siendo un tema polarizante.
5. Existe una necesidad urgente por aclarar la relación entre los actores humanitarios internacionales y las actividades que abordan las causas subyacentes de las crisis – el desarrollo humano y la resolución de conflictos – incluso en el proceso de la CMH.
6. Existen desafíos en curso asociados al liderazgo y la coordinación.

1. Debe haber significativamente menor intervención internacional directa en la respuesta humanitaria. Para lograr este objetivo, los estados afectados, los donantes y los organismos nacionales e internacionales necesitarán realizar grandes cambios.

Los debates en el Foro Mundial sugirieron un fuerte apoyo, en principio, para la dirección nacional de preparación y respuesta ante

una crisis y para una menor intervención internacional directa en la respuesta humanitaria. Este fue especialmente el caso en los desastres naturales y las crisis recurrentes.

Sin embargo, incluso en conflictos, crisis prolongadas y situaciones de violencia urbana, se produjo un consenso en que los estados deben cumplir sus obligaciones que tienen con su población, en cuanto a la prestación de servicios y la protección - a pesar de que no estaba claro qué más se podía hacer ni quiénes podían hacerlo, para asegurar que los estados hagan esto. Asimismo, los participantes aclararon que, incluso donde el Estado es parte del conflicto, a menudo hay organismos del gobierno que seguirán prestando servicios, y cualquier apoyo externo debe tratar de aprovechar esta capacidad cuando sea posible. Hubo también una sugerencia para que la comunidad internacional establezca algún tipo de medición objetiva, de una tercera parte, hasta qué medida los estados permiten una acción imparcial que serviría para ayudar a los humanitarios a tomar y justificar sus decisiones.

En muchos casos, el liderazgo nacional requiere de los gobiernos para proporcionar una mayor atención y apoyo al fortalecimiento de su propia capacidad

En las mega crisis, aunque se acordó que los gobiernos deben gestionar la respuesta siempre que sea posible, también se reconoció que los gobiernos pueden sentirse abrumados, y como resultado los actores internacionales de ayuda deben estar preparados para dirigir la planificación y la ejecución de la respuesta.

Actualmente, a menudo existen restricciones a los estados que lideran actividades humanitarias. Muchas de estas limitaciones son financieras, pero también reflejan las opciones políticas y las asignaciones de gasto. En muchos casos, el liderazgo nacional requiere de los gobiernos para proporcionar una mayor atención y apoyo al fortalecimiento de su propia capacidad, a través del desarrollo de estructuras administrativas eficaces y marcos políticos para la respuesta ante emergencias. Como se señaló anteriormente, el liderazgo también representa un compromiso de los estados para cumplir sus obligaciones con sus ciudadanos.

El liderazgo nacional va más allá del Estado, sin embargo, incluye las OSCs. Se respaldó significativamente la idea de que las OSCs/ ONGs nacionales y locales sean reconocidas por

el papel fundamental que ya desempeñan en la acción humanitaria en todos los contextos, y reciban también el apoyo para proporcionar protección y asistencia; para asegurar la participación de los grupos vulnerables y de las personas en riesgo en la planificación y la respuesta; y para tomar la iniciativa en exigir el cumplimiento de responsabilidades al gobierno y otros actores humanitarios. Esto requeriría cambios significativos en el sistema actual de ayuda humanitaria. Un tema recurrente fue la importancia de aumentar la cantidad de dinero que va directamente de los donantes internacionales a las organizaciones nacionales y locales. Esto puede requerir cambios en los procedimientos de presentación de informes y rendición de cuentas en nombre de los donantes. Las opiniones fueron más diversas sobre si la CMH debería establecer objetivos para el porcentaje de financiación destinado a las organizaciones nacionales. Otro tema fue el apoyo a la creación de capacidad, particularmente alrededor de las habilidades especializadas, como la mediación y la resolución de conflictos. Se señaló también que, si las ONGs locales desempeñan un papel

más importante en el conflicto, los actores internacionales tendrían que estudiar la forma de asumir la responsabilidad de los riesgos que enfrentan y trabajar para disminuirlos.

Un tercer elemento para nacionalizar la respuesta está aumentando el papel de las organizaciones del sector privado – y particularmente de las organizaciones locales, nacionales y privadas. Hubo un acuerdo general sobre las organizaciones del sector privado para que formen parte de estos planes de preparación y respuesta – brindando apoyo especializado y alineando su planeamiento de continuidad de negocio con los planes de gobierno.

Se solicitará que las organizaciones internacionales llenen los ‘vacíos’ especialistas y técnicos (a instancias del gobierno) y brinden apoyo adicional cuando el gobierno no pueda o no esté dispuesto a actuar. Esta es una reafirmación del papel que las organizaciones internacionales deberían estar desempeñando en este momento; sin embargo, muchos participantes consideraron que estas organizaciones no habían interiorizado la importancia de la subsidiariedad, y en la

actualidad tienden a incumplir en la respuesta aún cuando el gobierno o la sociedad civil pudieran y estuvieran dispuestos a realizar esta función. Las organizaciones internacionales deberían ejercer más precaución en la respuesta, y los donantes y otros deben reconsiderar los incentivos que llevan a los actores internacionales a responder de forma automática y ‘desplazando’ a los actores nacionales.

Hubo menos consenso sobre el papel de los actores internacionales en situaciones de conflicto armado - sobre todo en los conflictos interestatales, las crisis y las situaciones de violencia urbana prolongadas. Aunque a muchos les gustaría que las organizaciones internacionales desempeñen un papel menor en estos contextos, algunas organizaciones tienen claros mandatos internacionales para trabajar en el conflicto (aunque no necesariamente en situaciones de violencia urbana, donde hay una cierta resistencia por parte de los estados a la idea de involucrar a las organizaciones internacionales). Más allá de esto, varios participantes observaron que los organismos internacionales podían actuar de manera imparcial en estos contextos – de

Se respaldó significativamente la idea de que las OSCs/ONGs nacionales y locales sean reconocidas por el papel fundamental que ya desempeñan en la acción humanitaria en todos los contextos.

¿cómo pueden las organizaciones internacionales responder simultáneamente menos, al tiempo que incrementan la capacidad de responder, e incluso lideran, en situaciones en que las capacidades locales se han sobrepasado?

una manera en que los actores estatales o de la sociedad civil puedan encontrar más difícil – y así deben seguir desempeñando un papel principal en la planificación y ejecución de los programas humanitarios. Otros señalaron que también se presentaron desafíos a los principios humanitarios en muchos desastres naturales, y que los actores internacionales pueden conservar su papel como defensores, y promotores de los principios humanitarios, en todos los contextos. Hasta qué medida los actores humanitarios internacionales desempeñan un papel en la defensa - al tratar de influir en los demás para hacer frente a las causas subyacentes de la necesidad humanitaria – fue muy debatido (véase más adelante).

Todo esto conllevaría una reorientación fundamental del enfoque de las agencias humanitarias internacionales. En general, tendrían que ser más facilitadoras, y podrían tener que mejorar las habilidades en la creación de capacidades. Pueden necesitar también que desarrollen la capacidad en materia de defensa. Sin embargo, también tendrían que mantener la capacidad operativa en áreas especializadas para ‘llenar vacíos’, y, posiblemente, para

proporcionar ‘un apoyo mayor’. Una pregunta importante que surge de esto es, ¿cómo pueden las organizaciones internacionales responder simultáneamente menos, al tiempo que incrementan la capacidad de responder, e incluso lideran, en situaciones en que las capacidades locales se han sobrepasado? En particular, ¿cómo se puede hacer esto de una manera que no se realicen sacrificios significativos en términos de eficiencia?

2. El sistema humanitario internacional tiene enormes brechas analíticas que impiden significativamente la eficacia e impedirán futuros intentos para mejorar el rendimiento.

Gracias a las recomendaciones y debates en el Foro Mundial, una variedad de vacíos y limitaciones con respecto a los datos, el análisis y la comprensión – en resumen, los vacíos analíticos del sistema – se destacaron consistentemente. Esto es de particular importancia para permitir una respuesta más adecuada al contexto, como se debatió en la Sección 1. Existe una clara demanda de mejores datos, incluyendo alrededor de las necesidades, los flujos de financiación humanitaria y las

vulnerabilidades de los grupos demográficos específicos.

Hay también una necesidad ampliamente reconocida de mejores capacidades analíticas en todos los ámbitos, incluido el análisis que incluye a las personas afectadas o incorpora sus comentarios; análisis que respaldan una mejor comprensión y soluciones para los problemas inexplorados sobre el acceso, seguridad y protección; análisis que promueve una mejor gestión del riesgo; y el análisis que se realiza mediante mecanismos particulares, y en determinados niveles, por ejemplo:

‘Análisis de múltiples grupos de interés, multi-riesgo [...] realizado sistemáticamente en los niveles local, nacional, regional y mundial, que se mantiene actualizado, basado en la ciencia (ciencias físicas, naturales y sociales) y conocimiento local y compartido de una manera transparente y abierta’.

Las áreas en las que se requiere un mayor análisis y comprensión son:

- Contexto, incluyendo las capacidades locales, dinámicas socioeconómicas, dinámicas de poder, los marcos jurídicos;

- Evaluación de las necesidades, en particular, las necesidades de los grupos demográficos específicos;
- Acceso y temas de seguridad;
- Riesgo, tanto a largo plazo y a nivel de país.

Las soluciones para abordar estas cuestiones no solo incluyen el establecimiento de centros o apoyo a las instituciones preexistentes para realizar este análisis, sino también, sobre todo, mejores formas de compartir este análisis e incentivar a los responsables de la toma de decisiones para usarlas - posiblemente un cambio mucho más difícil de lograr.

3. Hay una brecha percibida entre los valores del sistema humanitario internacional y sus prácticas.

El debate en torno a las cuestiones de la subsidiariedad, rendición de cuentas, participación de las personas afectadas y la reforma financiera para proporcionar un mayor apoyo a las organizaciones locales y nacionales refleja una sensación de que el sistema internacional humanitario es inaceptablemente desigual, con una mayoría de sus recursos

El sistema internacional humanitario es inaceptablemente desigual, con una mayoría de sus recursos asignados, y cuyas decisiones claves son tomadas por las organizaciones internacionales.

La recomendación el Secretario General debería convocar a una reforma de mandatos y funciones del organismo de la ONU para responder mejor a las necesidades humanitarias básicas de las personas afectadas’, recomendación que recibió el más alto grado de aprobación en los sondeos

asignados, y cuyas decisiones claves son tomadas por las organizaciones internacionales con sedes en países de altos ingresos. Los actores internacionales humanitarios necesitan trabajar en cuestiones de actitud que inhiban su capacidad para construir relaciones y confianza con otros actores, así como para mantener una presencia y una relación adecuada con las personas afectadas. Si bien existe un amplio apoyo a estos valores, la práctica sigue estando muy por detrás. Varias de las recomendaciones, en particular sobre la rendición de cuentas a las personas afectadas, eran tanto novedosas como específicas, lo que sugiere que puede haber progreso observable en esta cuestión si la CMH adopta estas recomendaciones..

4. Aunque existe una fuerte necesidad para la revisión de los mandatos y las estructuras del sistema humanitario, en particular los de la ONU, este sigue siendo un tema polarizante

La recomendación ‘Debe haber un sistema de mayor colaboración y complementariedad con menos superposiciones entre organismos, duplicaciones y vacíos. El Secretario General debería convocar a una reforma de mandatos

y funciones del organismo de la ONU para responder mejor a las necesidades humanitarias básicas de las personas afectadas’, recomendación que recibió el más alto grado de aprobación en los sondeos de las recomendaciones de flexibilidad (71,7% de apoyo significativo). Abordar las ineficiencias en la estructura actual de la ONU también se planteó en varias de las recomendaciones específicas del contexto en el Día 1. Hay una variedad de argumentos a favor de una revisión y cambio estructural. Dependiendo de la naturaleza de los cambios, podrían: reducir las superposiciones y así aumentar la eficiencia; facilitar un mayor liderazgo unitario y una coordinación eficaz; permitir una mayor sinergia entre el desarrollo y las actividades humanitarias; o mejorar la cobertura al disminuir la concentración en grupos específicos de la población. Sin embargo, algunos participantes también expresaron su escepticismo de que una revisión del mandato podría alcanzar el nivel de reforma positiva que los actores humanitarios desean ver. Puede que no haya un solo conjunto de mejoras estructurales que podrían cumplir todos estos objetivos. Y si bien es fácil de describir lo que a

los actores humanitarios les gustaría ver en una reforma de la estructura de mandato de la ONU, es mucho más difícil articular los pasos a seguir para lograrlo. Uno de los participantes con un amplio conocimiento del trabajo con la ONU en el terreno en diferentes contextos de respuesta comentó que, en su experiencia, los mandatos fueron menos de un obstáculo que las actitudes hacia la cooperación, que podría abordarse sin una revisión de mandato.

5. Existe una necesidad urgente por aclarar la relación entre los actores humanitarios internacionales y las actividades que abordan las causas subyacentes de las crisis – el desarrollo humano y la resolución de conflictos – incluso en el proceso en sí de la CMH.

Hubo un acuerdo general de que los gobiernos, en colaboración con los actores internacionales de desarrollo, deberían hacer más para reducir la vulnerabilidad a las crisis y abordar los problemas de la prestación de servicios básicos en todos los contextos, y que los actores políticos internacionales deben hacer más para abordar las cuestiones de derechos humanos, de creación de paz y estabilidad.

Sin embargo, hubo frustración en torno a la aparente incapacidad de los actores humanitarios para participar e influir en los gobiernos, actores políticos y organismos de desarrollo. Los participantes comentaron con frecuencia que los humanitarios seguían solo “hablando con ellos mismos” y no habían tenido éxito en el establecimiento de vínculos y el inicio de conversaciones útiles con estos grupos.

Los debates sobre la relación entre el desarrollo y las actividades humanitarias no son nuevas. Sin embargo, el Foro Mundial representaba una buena oportunidad para que los participantes aclaren algunas de las opciones.

La actividad humanitaria y el desarrollo podría:

- Permanecer independiente y más claramente demarcada, con actividades humanitarias que abordan solamente cuestiones específicas (y, a menudo a corto plazo) ‘para salvar vidas’: incremento agudo en la mortalidad y la morbilidad de la enfermedad, la desnutrición aguda y las cuestiones de protección en situaciones de crisis;
- Permanecer independiente, pero con vínculos más fuertes para el traspaso entre el ámbito humanitario y de desarrollo;

Hubo frustración en torno a la aparente incapacidad de los actores humanitarios para participar e influir en los gobiernos, actores políticos y organismos de desarrollo.

Hay más por hacer en términos de explorar exactamente lo que define y distingue la acción humanitaria de otros tipos de asistencia.

- Trabajar más estrechamente, durante periodos de tiempo más largos, pero con áreas de conocimientos humanitarios y de desarrollo separadas, conjuntos de valores y habilidades cada una adaptada a comprometerse con la crisis en su propia manera;
- Trabajar más estrechamente con las actividades humanitarias que incorporan los resultados del desarrollo y que se planifican y financian por periodos de tiempo más largos.

Del mismo modo, en los conflictos y las crisis prolongadas, se produjeron debates sobre si los actores internacionales deben centrarse en la prestación de protección y servicios ‘en el terreno’ o deberían reconocer la creciente dificultad de proporcionar un apoyo eficaz en estos contextos, y en lugar de concentrarse en la defensa y actividades destinadas para influir en los actores políticos y otros que podrían ser capaces de aumentar la adherencia a las áreas pertinentes del derecho internacional y llevar los conflictos a una conclusión rápida.

Dos puntos fundamentales sobre las relaciones humanitarias–de desarrollo y humanitarias–de creación de paz surgieron a partir de los debates

en el Foro Mundial. En primer lugar, hay más por hacer en términos de explorar exactamente lo que define y distingue la acción humanitaria de otros tipos de asistencia. Aunque algunos de los participantes vieron la división humanitaria-mantenimiento de la paz/desarrollo como una distinción a largo plazo/corto plazo, otros cuestionaron la idea de que la acción humanitaria es necesariamente corta en duración y en su lugar establecieron una distinción en función de la clase de vulnerabilidad y daños a la que la ayuda humanitaria responde. Como dijo uno de los participantes,

‘[...] No creo que debemos generalizar diciendo que la acción humanitaria es sobre el corto plazo. Si una población es víctima sistemática de un enorme maltrato año tras año, tras año, tras año, sigue siendo una preocupación humanitaria. No creo que nadie diría, ya sabes, Siria, ya va por el quinto año, ya es hora de cederles la posta a los actores de desarrollo’.

Ya sea que la distinción está basada en valores o sea práctica, el punto es tener estos debates más abiertamente, y en particular con más frecuencia con los actores de desarrollo/de creación de la paz.

El segundo punto es que es poco probable que un solo acuerdo común en esta distinción, o en la relación adecuada entre los actores humanitarios internacionales y otros actores, sea necesariamente posible o deseable. Los diferentes actores pueden aclarar la relación por sí mismos, y luego brindar papeles diferenciados y tomar diferentes enfoques de cómo ven la acción humanitaria y su conexión con más actividades ‘estructurales’. Puede ser que los actores para los que esta distinción es más importante son los donantes, cuya estructura de financiación se ven afectadas, y que luego a su vez afecta a los flujos financieros, en particular para las crisis prolongadas, urbanas y recurrentes.

6. Desafíos en curso asociados al liderazgo y la coordinación

La naturaleza reforzada del sistema internacional humanitario, y el hecho de que las capacidades de los actores nacionales e internacionales serán diferentes en cada crisis, conspiran para hacer que los temas de liderazgo y coordinación sean un desafío en cualquier respuesta humanitaria que involucre a los actores internacionales.

A pesar de la atención sostenida en esta área bajo la reforma de la ONU y de los procesos del Programa de Transformación, los participantes en el Foro Mundial continuaron identificando el liderazgo y la coordinación como una limitación importante a la acción humanitaria eficaz. La crisis del Ébola en particular, mostró las dificultades para enfrentar ‘mega’crisis a gran escala - una área de responsabilidad que pudiera caer cada vez que el sistema humanitario internacional. Fundamentalmente, estos problemas pueden ser abordados a través de:

- Traspasar el liderazgo y la respuesta operativa a estos desastres a otro sistema (como el ejército);
- Una reforma estructural completa del sistema, para permitir un único sistema de mando y control que se ejerza a través de una sola estructura; o
- Acciones para optimizar la acción conjunta coordinada a través de la estructura reforzada actual.

Los participantes del Foro Mundial no llegaron a conclusiones de cómo avanzar en esta área, pero la identificaron como un problema crítico.

Los participantes en el Foro Mundial continuaron identificando el liderazgo y la coordinación como una limitación importante a la acción humanitaria eficaz.

El proceso de la CMH es fundamentalmente uno de cambio.

Las estrategias de cambio y de influencia son diferentes, y tienen que ser elaboradas por separado.

EL CAMBIO Y CÓMO SUCEDE

El proceso de la CMH es fundamentalmente uno de cambio. Se pidió a los participantes en el Foro Mundial que consideren cambios exitosos en los que habían sido implicados y que identificaran los factores que condujeron a este éxito. Algunos de los puntos clave que surgieron de este ejercicio, y de los trabajos anteriores de ALNAP sobre el aprendizaje organizacional y el cambio⁶, se presentan en este documento.

Es posible cambiar las cosas que están bajo su control. Cuando no tiene control, sin embargo, solo puede aspirar a influir en los demás para cambiar. La acción humanitaria no tiene lugar en el vacío, sino en un espacio donde poderosas fuerzas políticas y económicas interactúan. Muchas de las recomendaciones que surgieron del Foro – y que han salido del proceso más general de la CMH – se refieren a los cambios que necesitan ser hechos por otros, actores poderosos: estados, actores armados no estatales o bancos de desarrollo, por ejemplo. Es importante reconocer que muchas

de las diversas organizaciones que conforman el ‘sistema humanitario’ no controlan las acciones de estos actores, y no puede cambiar (aunque los representantes de los gobiernos que participaron en el Foro Mundial tienen algún nivel de control sobre las instituciones estatales e interestatales). Otras organizaciones no estatales, deberán, en cambio, desarrollar estrategias de influencia. El punto es obvio, pero es importante para fines de planificación. Las estrategias de cambio y de influencia son diferentes, y tienen que ser elaboradas por separado. En este sentido, cabe destacar que algunas de las recomendaciones para la CMH han visto de cerca la forma de ampliar y mejorar la promoción e influir en la función de los actores humanitarios.

En el diseño de las estrategias de cambio, es importante ver el cambio no como una lista de compras de nuevas actividades, sino más bien como un realineamiento y transformación de los recursos, capacidades y funciones actuales. A menos que se introduzcan nuevas capacidades – a través de más actores, una mayor atención o

6. Clarke and Ramalingam (2008); Sandison (2006); Hallam and Bonino (2013); Knox Clarke and Darcy (2014).

mayores recursos – el cambio no puede suceder: no consiste simplemente en la adición de nuevos elementos, procedimientos y formas de trabajar sobre la anterior. Tenemos que prestar tanta atención a lo que eliminamos y dejamos de hacer como a lo que añadimos.

Asimismo, debemos tener en cuenta que la ‘resistencia’ a cambiar es generalmente una respuesta normal – y saludable – a cambiar actividades;⁷ que permite a las organizaciones mantener la dirección y la consistencia en tiempos turbulentos. La resistencia al cambio no se produce solo entre aquellos con intereses de poder y políticos que defender, sino que también se puede esperar entre las personas que están altamente comprometidas con su trabajo, y las organizaciones para las que trabajan, y que han invertido cantidades importantes de sus vidas en estas organizaciones. Cuando se expresa esta resistencia, lo mejor es escuchar y entender, como una manera de reunir más información sobre el sistema y en última instancia crear un cambio más eficaz.

Pero, por supuesto, la resistencia a menudo no se expresa: ya sea porque el clima no permite puntos de vista “incómodos” o “fuera de moda” o porque la resistencia es inconsciente y no evidente incluso para la persona en cuestión. Este tipo de resistencia ‘oculta’ puede tomar un número de formas sutiles. Una de ellas es el hecho de no aceptar plenamente que existe un problema o una oportunidad y que el cambio es necesario y deseable. Las personas pueden reconocer la situación intelectualmente, e incluso hablar de ello, pero sin ningún tipo de compromiso personal concreto. Muchos programas de cambio han fracasado porque el acuerdo hablado amplio no se tradujo en energía para actuar. Es interesante observar que, en el Foro Mundial, las recomendaciones que sugiere el sistema humanitario logran objetivos amplios “transformacionales”, fueron en general, apoyadas con más entusiasmo que las recomendaciones más específicas, que sugieren cómo podrían lograrse estos objetivos. Una explicación para esto podría ser que nos hacemos menos entusiastas en el

‘Resistencia’ a cambiar es generalmente una respuesta normal – y saludable – a cambiar actividades.

7. Maurer (1996); Nevis (1988).

Forma de resistencia es, paradójicamente, la adopción de medidas entusiastas a medias.

cambio cuando empezamos a comprometernos seriamente con lo que se necesita para hacer realidad el cambio.

Una segunda forma de resistencia es, paradójicamente, la adopción de medidas entusiastas a medias. Algunas de las actividades de generación de políticas, contratación y capacitación entran en estas categorías: las organizaciones crean un nuevo puesto, o instituyen un curso de capacitación, como una manera de ‘hacer algo’ – algo que no tiende a abordar los cambios más profundos de procedimiento, estructurales y de motivación requeridos en la organización. Estas acciones limitadas proporcionan la apariencia de cambio al tiempo que permite la continuidad en lugar de transformación real. En el sistema humanitario, estas medidas a medias parecen a menudo tomar la forma de tratar de cambiar (o, más a menudo, se suman a) estructuras de organización, en lugar de abordar los procesos

menos tangibles y conjuntos de relaciones que estas estructuras apoyan.⁸

Una tercera forma de resistencia oculta se manifiesta como desesperación, o la creencia sincera de que – aunque se requieran cambios – ‘nunca sucederá aquí’. A lo largo del proceso de la CMH, varios partidos han preguntado cómo este proceso de cambio será diferente de los que había antes de él, lo que no dio lugar a cambios a gran escala en el sistema humanitario. La respuesta está en cómo el proceso de la CMH avanza en el reconocimiento y la adopción de medidas para involucrarse y abordar todas estas formas de resistencia.

Otro desafío a cualquier cambio en todo el sistema es la planificación. Como ya se ha señalado anteriormente, el cambio no se produce en el vacío. El curso de una iniciativa de cambio humanitaria se verá afectado por los cambios más amplios en el panorama económico y político mundial, por las

8. Un buen ejemplo de ello es la atención que se ha puesto en los elementos estructurales de los Grupos Temáticos y las Reuniones de Coordinación entre Grupos Temáticos (ICCMSs, por sus siglas en inglés), a expensas de considerar las funciones de coordinación esenciales para las que existen estas estructuras de apoyo (Knox Clarke and Campbell, 2015). Otro ejemplo es el enfoque consistente en sistemas de alerta temprana en vez de los procesos de alerta temprana (Levine et al., 2011).

interacciones entre las diferentes partes del sistema humanitario, por otras actividades que ocurren en las mismas organizaciones y por las (a menudo inesperadas) consecuencias de las propias iniciativas. Muy pocas veces, o nunca, habrá una ‘línea recta’ entre la decisión de hacer cambios y la implementación exitosa de la actividad⁹. En muchos casos, estas diversas fuerzas amortiguan el impacto del cambio y trabajan para preservar el *status quo*. En algunos casos, van a mejorar en gran medida el impacto y el éxito de las actividades. La dificultad aquí es que es casi imposible planear de antemano estas diversas fuerzas. Lo que es posible es monitorear el progreso de los esfuerzos piloto, identificar lo que funciona y aumentar el apoyo en estas áreas. Es más probable que esto tenga éxito que un enfoque que se planifica por años o incluso meses, por adelantado.

Muy pocas veces, o nunca, habrá una ‘línea recta’ entre la decisión de hacer cambios y la implementación exitosa de la actividad.

9. Ver Ramalingam, 2013, para un número de ejemplos de resultados inesperados de procesos de cambio en los actores humanitarios y de desarrollo.

IMPLICACIONES PARA LA CUMBRE MUNDIAL HUMANITARIA

¿Qué significa esto para el proceso que conduce a, y continúa de la CHM?

1. Grupos de interés

Será importante seguir definiendo quiénes son los sujetos de la CMH. ¿Los estados afectados? ¿Los estados donantes? ¿Las organizaciones humanitarias? Esto permitirá a la división de las recomendaciones en las que se pueden implementar los cambios y las que requieren principalmente estrategias que influyan, como la defensa.

2. Enfoque de las recomendaciones

Las recomendaciones deben centrarse no sólo en nuevas actividades, sino también en las actividades que tienen que parar y en las actividades que ya tienen éxito y deben continuar.

3. Los enfoques iterativos frente a la planificación

Las organizaciones humanitarias deben ser alentadas a iniciar y supervisar las iniciativas de cambio (en lugar de esperar las soluciones centrales) destinadas a hacer frente a los obstáculos del proceso que la CMH y el Foro Mundial han identificado. Deben estar dispuestos a abandonar las que no funcionan y reforzar el apoyo a las que sí lo hacen. También deben poner recursos significativos en la difusión del éxito y el fracaso, para permitir la replicación del éxito en todo el sistema (muchos de los ejercicios más eficaces e innovadores actualmente desilusionan porque son en gran parte desconocidos fuera del país o de la organización).

4. Aprovechar el poder de la consulta

El proceso de la CMH se ha caracterizado por un grado sin precedentes de consultas, de las cuales el Foro Mundial era parte. Estas consultas son importantes: permiten una variedad de perspectivas que serán oídas y ayudan a crear conocimiento social – la amplia comprensión y el compromiso que puede mover a la gente

de una posición puramente intelectual a más activa. En base a esto, es importante que:

- Las opiniones e ideas de los afectados por la crisis se escucharon en el debate, ya que cuentan con autoridad moral y emocional significativa y pueden aumentar la participación de los responsables políticos en el proceso de cambio.
- Las recomendaciones se basan en el consenso que emerge de estas consultas, en las que existe consenso.
- Esas recomendaciones en elaboración se involucran muy de cerca con las personas y organismos que tienen miradas fuertemente disidentes, para comprender mejor por qué no están de acuerdo y cómo esto puede mejorar las recomendaciones.
- Hay un reconocimiento de que el sistema humanitario es diverso, y en muchas áreas no será posible, y puede no ser conveniente, alcanzar el consenso. Las organizaciones deben ser alentadas a ver el proceso de consulta como una oportunidad para aclarar sus propias posiciones y hacer cambios sin esperar un cambio sistémico global.

CAMBIOS: INCREMENTAL Y TRANSFORMACIONAL

Uno de los debates principales en torno a los cambios que se esperan de la CMH es el grado en el que debería ser “transformacional” en contraposición a “incremental”. En el sentido en que se utilizan las palabras (en este debate y en parte de la literatura en torno al cambio), el cambio transformacional parece significar a gran escala, cambio revolucionario, que afecta a muchos elementos del sistema al mismo tiempo¹⁰. El cambio transformacional – en la medida en que no se impone a un sistema por fuerzas externas – por lo general tendrá que ser planificado y administrado, y, dada la amplitud de los cambios necesarios, estos cambios normalmente se producen de modo descendente.

El cambio incremental, en este debate, tiende a significar a pequeña escala, cambios evolutivos a elementos discretos del sistema, que se instigaron y ocurren en muchos niveles del sistema a través del tiempo.

10. Streeck and Thelen (2005).

La mayoría de las recomendaciones apoyaban cambios de tipo discreto, ‘incremental’

Incrementales' como dinero en efectivo tienen, como los participantes en el Foro Mundial señalaron, el potencial de ser verdaderamente transformacionales.

En el Foro Mundial, se produjeron definitivamente algunos pedidos de cambio transformacional: la más popular de todas las recomendaciones solicitaba 'una reforma de los mandatos y funciones de los organismos de la ONU para satisfacer mejor las principales necesidades humanitarias de las personas afectadas', una recomendación que, si es aprobada, daría lugar a cambios muy significativos, descendentes, 'transformacionales' para las estructuras organizativas de algunos de los actores humanitarios más importantes. Sin embargo, la mayoría de las recomendaciones apoyaban cambios de tipo discreto, 'incremental' – y muchas de ellas son recomendaciones que se han hecho durante muchos años.

El sistema humanitario no tiene un buen historial de implementación de cambio transformacional. Los pedidos de cambio 'radical' hechos después del genocidio de Ruanda y el tsunami del sur de Asia no dieron lugar a una revisión profunda de todos los aspectos de la acción humanitaria. Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, esto es

tal vez comprensible: cambios planificados, transformacionales probablemente hubieran disminuido los cambios en el entorno, incluyendo el cambio de voluntad política, y que de todas formas se han resistido, activa y pasivamente, por muchas de las personas cuya participación se requería para que funcionen.

Los cambios incrementales tienen un registro más diverso. Como se señaló anteriormente, muchos cambios, en particular los que se refieren a los actores fuera del sistema o que requieren cualquier transferencia de poder dentro del sistema, nunca se han implementado; varios de ellos han vuelto a surgir durante el proceso de la CMH. Pero se han producido muchos cambios incrementales. Los cambios reales se han hecho en áreas tan diversas como la programación de dinero en efectivo incondicional; el uso de la tecnología de las comunicaciones; la financiación flexible y la integración de las redes de seguridad social en la programación; la adaptación de los mecanismos de coordinación a las condiciones locales; y los métodos de alerta temprana y de evaluación. En muchos casos, sin embargo,

estos cambios han sido locales, y han recibido un apoyo limitado en ‘incremento’. Sin embargo, a medida que reciben este apoyo y se hacen más generalmente aceptados en todo el sistema, los cambios ‘incrementales’ como dinero en efectivo tienen, como los participantes en el Foro Mundial señalaron, el potencial de ser verdaderamente transformacionales. El aumento de las distribuciones de dinero efectivo pueden, a la larga, hacer tantos cambios (intencionales y no intencionales) en los procesos y la arquitectura de la ayuda humanitaria como cualquier revisión de los mandatos.

La falacia radica en la oposición de transformacional e incremental. En esencia, los dos términos están describiendo cosas diferentes. El cambio transformacional describe el resultado de un cambio. El cambio incremental describe el proceso. Y no hay razón para no creer que los cambios incrementales puedan tener resultados transformacionales.

Los cambios transformacionales a gran escala, rara vez se pueden lograr ‘tirando

de una palanca’. El apoyo y declaraciones de alto nivel político – en particular cuando esto se demuestra en la acción, así como el compromiso verbal, por parte individuos y los grupos poderosos – es un factor muy importante que puede contribuir a cambiar. Pero no es suficiente en sí mismo crear el tipo de mejoras que los participantes en el Foro Mundial esperan ver. Los programas transformacionales deben considerar la resistencia que tendrán que hacer frente en su aplicación y la importancia de obtener un amplio apoyo. Inevitablemente tomarán tiempo y recursos, y pueden disminuir la efectividad en el corto plazo, ya que los recursos se desvían a la iniciativa de cambio. Puede que no conduzcan a los resultados esperados.

Al mismo tiempo, no debemos perder de vista la transformación que se puede lograr a partir de actividades disgregadas, inicialmente no relacionadas, que se influyen mutuamente, evolucionando y creciendo a medida que avanzan. Muchas de las recomendaciones del Foro Mundial no son particularmente nuevas, integrales o ‘creativas’. Pero en conjunto,

A gran escala, rara vez se pueden lograr ‘tirando de una palanca’

estos cambios 'incrementales' mayores podrían dar lugar a un sistema humanitario radicalmente diferente. Hasta ahora, tales ideas, como, por ejemplo, el aumento de las transferencias directas de fondos a las ONGs locales, priorizando el análisis del contexto, o la disminución de los incentivos para los actores internacionales para responder de forma predeterminada, han demostrado ser difíciles de implementar. La Cumbre Mundial Humanitaria en 2016 ofrece una oportunidad para abordar esta cuestión.

A menudo se construyen a partir de actividades disgregadas, inicialmente no relacionadas, que se influyen mutuamente, evolucionando y creciendo a medida que avanzan.

REFERENCIAS

Las siguientes publicaciones también se pueden acceder a través del Portal de Evaluación y Aprendizaje Humanitario (HELP, por sus siglas en inglés): www.alnap.org/resources/global-forum

Clarke, P. and Ramalingam, B. (2008) *Organisational change in the humanitarian sector*. London: ALNAP/ODI.

Hallam, H. and Bonino, F. (2013) *Using evaluation for a change: insights from humanitarian practitioners*. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI.

Knox Clarke, P. and Campbell, L. (2015) *Exploring coordination in humanitarian clusters*. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI.

Knox Clarke, P. and Darcy, J. (2014) *Insufficient Evidence? The quality and use of evidence in humanitarian action*. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI.

Levine, S., Crosskey, A. and Abdinoor, M. (2011) *System failure? Revisiting the problems of timely response to crises in the Horn of Africa*. London: HPN/ODI.

Maurer, R. (1996) *Beyond the wall of resistance*. Austin: Bard Press.

Nevis, E. (1987) *Organizational consulting: a Gestalt approach*. New York: Gardner Press. ()

Ramalingam, B. (2013) *Aid on the edge of chaos*. Oxford: OUP.

Ramalingam, B. and Mitchell, J. (2014) *Responding to changing needs? Challenges and opportunities for humanitarian action*. London: ALNAP.

Sandison, P. (2006) 'The utilisation of evaluations', in *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2005*. ALNAP Review. London: ALNAP/ODI.

Streeck, W. and Thelen, K.A. (2005) *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: OUP.



Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road

London, SE1 8NJ

www.alnap.org/global-forum

#ALNAPForum