

Julio de 2015

*Contribución de ATD Cuarto Mundo a la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS por sus siglas en inglés): **Cómo la ayuda humanitaria puede, en su esfuerzo por buscar a los más desfavorecidos, fortalecer la comunidad.***

### **Contexto:**

*La experiencia de ATD Cuarto Mundo se fundamenta en la superación de la pobreza a través de la construcción de relaciones entre personas que viven en situación de pobreza y otras personas de otros sectores sociales, tanto en países industrializados como países en vías de desarrollo, así como a través de proyectos culturales y educativos que refuerzan la solidaridad que existe entre la población más excluida. Aún cuando no somos una organización especializada en la ayuda humanitaria, las recomendaciones que hemos presentado para la WHS se nutren de nuestra experiencia en situaciones de emergencia: empezando por las familias de Europa que perdieron sus hogares como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial; en treinta años de presencia en Haití, en Costa de Marfil, y en la República Centroafricana, países en los que los desastres naturales y los conflictos armados han ocasionado graves consecuencias. La contribución de ATD Cuarto Mundo también se apoya en la experiencia de los miembros del Foro por un Mundo sin Miseria, tanto en Tailandia, República Democrática del Congo como en otros lugares. Así mismo se inspira en las distintas contribuciones realizadas con motivo del [seminario web](#) (disponible solo en inglés) organizado en diciembre de 2014 por ATD Cuarto Mundo conjuntamente con Oxfam, Médicos sin Fronteras, CDA Collaborative Learning Projects (Centro para el Estudio y la Acción Colectiva) y Harvard's FXB Center for Health and Human Rights (Centro FXB para la Salud y los Derechos Humanos).*

**La eficiencia de la ayuda humanitaria: ¿A quiénes no llega la ayuda?, ¿quiénes se quedan sin ayuda?**

Algunas personas viven en zonas en las que la ayuda internacional no pretende llegar. En Haití, nuestros miembros se encontraban entre las personas a las que la asistencia humanitaria no llegó tras el terremoto de 2010. Viven en un distrito de Puerto Príncipe que, muchos años antes del terremoto, ya había sido catalogado por las Naciones Unidas como zona de exclusión. Por ello más de los 25.000 habitantes de este lugar no recibieron nada de la comida y del agua que se enviaron a Haití en los días y semanas tras el terremoto.

Otro de los factores que hacen que la ayuda fracase a la hora de llegar efectivamente las personas que viven en situación de pobreza es con el refuerzo de las desigualdades existentes. En Haití, una parte del dinero de la ayuda humanitaria que llegó se utilizó para contratar a personal local para un hospital. Sin embargo, gran parte de este personal procedía de un dispensario de esta misma zona de exclusión. Este personal médico había recibido una formación específica para desempeñar su trabajo en el seno de su propia comunidad, ya sea como comadronas o prestando otro tipo de asistencia sanitaria a domicilio en los hogares de las personas que no pueden permitirse ir al hospital, y que con frecuencia están demasiado débiles o intimidados como para realizar el camino hasta el hospital y que, en muchas ocasiones, no reciben la visita de personal médico alguno a no ser del personal médico local dadas las condiciones de violencia existentes. El dinero que recibe ese personal de salud local del hospital les aleja de una comunidad que de este modo queda aún más desatendida. La prioridad de las necesidades y definiciones de vulnerabilidad al establecerse por los donantes

exteriores a la comunidad frecuentemente divergen de las que las poblaciones afectadas mantienen. Esto lleva al establecimiento de la ayuda de arriba a abajo que no es eficiente puesto que no está centrada en lo más necesario.

1. En la República Centroafricana conocemos a niños que viven en la calle que recibieron ayuda alimentaria en 2013 durante el conflicto armado. Hicieron fila durante un día entero mientras las personas que realizaban la distribución de la ayuda fotografiaban la entrega de un paquete a cada niño. Mientras, a los niños se les distribuía de hecho la ayuda que consistía en una cantidad de arroz en grano. No obstante, los niños no tienen estufas o combustible para poder cocinar. Así, cuando los fotógrafos terminaron su tarea, cada niño inmediatamente fue a vender el arroz para poder comprar un plato cocinado que poder comer.

2. Durante los primeros días tras el terremoto, el gobierno de Haití solicitó que la instalación de los campamentos de emergencia se establecieran manteniendo juntos a los habitantes de cada barrio en el mismo área del campamento. Esta solicitud se denegó alegando que sería más eficiente albergar a la gente de forma aleatoria, por orden de llegada. Esta decisión, sin embargo, significó la ruptura de todas las relaciones que en sus comunidades de origen unían a unas personas con otras. Así, ninguna persona conocía a nadie de confianza lo que aumentó aún más la violencia en los campamentos que en los barrios antes del terremoto.

**¿Por qué? Las perspectivas verticales generan una aversión al riesgo que únicamente aumenta la vulnerabilidad.**

**Se toman demasiadas decisiones sin contar con la participación local o sin siquiera consultarla.** Solamente con un poco más de información los donantes que distribuían el arroz a los niños de la calle podían haber sabido que los niños no disponen de medios para cocinar. Los donantes que quieren incrementar los servicios de atención sanitaria local podrían promover la búsqueda de financiación no solo para el personal del hospital, sino también para un servicio de consulta externa ambulante que puedan garantizar la atención a la población más vulnerable. Haití también ha sufrido la falta de consulta local sobre los programas "dinero por trabajo". Allí donde viven los miembros de nuestra organización, llegaron nuevas ONG que rápidamente eligieron a unas pocas personas del barrio como gestores de sus programas. Pero dada la precipitación con la que eligieron sin consultar a la comunidad en su conjunto, eligieron como responsables de sus programas a los líderes de las bandas. De hecho encontraron personas para realizar la retirada de escombros, pero que destinaron el dinero para la compra de armas.

Los intermediarios nacionales e internacionales pueden verse influidos por la política (por ejemplo relativas al acceso a la tierra y a la seguridad alimentaria) y generar iniciativas de desarrollo ineficaces que crean con el tiempo disfunciones acumulativas. En la mayoría de los casos, quienes mejor pueden responder a las emergencias son los agentes municipales y locales que ya tienen el conocimiento del contexto local, del lenguaje, de la historia, de la política, etc... Como indica Oxfam, la estructura de ayuda vigente actualmente impide absolutamente que la mayoría de los fondos lleguen al ámbito local. La mayor parte de los fondos de la respuesta de emergencia se destina a las organizaciones multilaterales y multinacionales. Solamente el 10% de los fondos van directamente a los gobiernos nacionales y todavía se destina aún menos a las organizaciones locales. Si la financiación no es capaz de llegar al ámbito local es probable que llegue más tarde en el período posterior a la emergencia, anulando por completo las capacidades locales hasta el punto de dificultar la prestación del servicio. Además, la manera en la que la financiación adjudica los contratos hace que, muy a menudo, sean demasiado rígidos, impidiendo que el organismo de ejecución se adapte a los cambios en el terreno. Lo que significa que las ayudas llegan con frecuencia tres meses más tarde y deben usarse únicamente por lo que era necesario tres meses antes.

**La ayuda ha fracasado a la hora de llegar efectivamente hasta la población porque las cuestiones del riesgo y de vulnerabilidad son con frecuencia mal entendidas.** Reducir la

vulnerabilidad de los trabajadores humanitarios es muy importante. Pero se toman una serie de decisiones con la intención de protegerles pero que pueden, de hecho, aumentar los riesgos que corren. Las distribuciones de alimentos en las zonas desfavorecidas, por ejemplo, a menudo no se anuncian. Un camión llegará de repente, entregarán rápidamente algo de comida y entonces se van tan súbitamente como aparecieron. De este modo se hará evidente para todos que allí no habrá comida suficiente para todos. Este hecho genera las condiciones de violencia que incitan al enfrentamiento de unas personas con otras y fragilizan a los miembros de las comunidades. De hecho hay maneras de distribuir los alimentos mucho más segura. Puesto que en Haití no llegaba ningún tipo de ayuda a las zonas de exclusión solicitamos a las organizaciones de ayuda humanitaria aportar una ayuda alimentaria a todas las niñas y niños menores de cinco años. Los jóvenes del barrio trabajaron durante varios días en la preparación, realizando un censo por todo el distrito de 25.000 personas y elaborando un listado de todos los niños y niñas de cada familia. De este modo, movilizaron a toda la población en torno al objetivo de poner a la infancia en primer lugar. Los jóvenes mantuvieron su implicación a lo largo de las distribuciones estableciendo un diálogo con cada persona que llegaba. Aún cuando esta zona estaba catalogada de “zona de exclusión” debido al alto riesgo de violencia, durante las seis semanas que duró la distribución no se produjo ni un sólo incidente violento.

Las condiciones de seguridad se crearon porque cada miembro de la comunidad sabía que todos los niños y niñas serían atendidos, y todos se movilizaron juntos para lograr este objetivo, sin verse forzados a enfrentarse unos contra otros. Pero la solidaridad comunitaria como recurso de seguridad es tan poco comprendido que incluso en este caso, aún cuando las ONG de ayuda humanitaria estaban satisfechas con las condiciones de la distribución, al final nos comunicaron que tendrían que cesar. Sus donantes les habían comunicado que necesitaban volver a métodos más rápidos de distribución de la ayuda.

En la República Centroafricana en 2014 fuimos testigo de otro ejemplo de esta **incomprensión sobre lo que disminuye la vulnerabilidad**. En la capital, una persona que trabaja en la ayuda humanitaria vive a 500 metros de nuestro centro. Esta es la distancia que los miembros de nuestro equipo con frecuencia recorren a pie, saludando a los vecinos. Pero a los trabajadores de la ayuda humanitaria tienen prohibido por completo desplazarse a pie, únicamente pueden hacerlo en coche blindado. En determinadas ocasiones nuestro equipo puede estar de acuerdo en que el coche es necesario. Pero el problema de tener una política de seguridad que le indica que únicamente puede utilizar el coche es que le aísla de los vecinos. En situaciones de conflicto armado, en el que las condiciones cambian rápidamente, las relaciones con la comunidad solidaria pueden proteger a la gente. Es importante reducir por todos los medios posibles los riesgos a los que se enfrentan los trabajadores humanitarios (de la ayuda humanitaria, el personal humanitario). Pero precisamente porque su trabajo implica relación con otras personas, pensamos que aislarlos de un modo sistemático en sus relaciones con los vecinos puede realmente poner en peligro su seguridad.

Según el informe de MSF sobre su propia labor en Haití, Pakistán, Somalia y otros lugares, **las deficiencias en la ayuda más frecuentes están relacionadas con cuestiones de actualidad (oportunidad), lagunas de información geográfica e ignorar a los grupos vulnerables**. Se asignan distinciones arbitrarias a los grupos de población, como la creación de zonas de exclusión, pues generan de hecho una exclusión de la asistencia. Los programas de desarrollo son adversos al riesgo a fin de proteger su reputación del fracaso, la facilidad con la que un proyecto puede realizarse se convierte en la más importante motivación. Los recursos económicos, humanos y técnicos no se adecuan a la respuesta de las necesidades de emergencia en lo referente a actuar en el momento oportuno, la capacidad y a la capacidad de movilización. El propio sector de la ayuda humanitaria puede ser un obstáculo para la falta de eficiencia de la ayuda ya que en gran medida se ha convertido en un enorme y complejo sistema de suministro de bienes que comienza con la evaluación únicamente orientada a las necesidades y que no evalúa las capacidades locales y el conocimiento presentes en una comunidad dada. Este enfoque genera programas rígidos y que son incapaces de adaptarse lo suficiente a las

necesidades cambiantes, y que normalmente señalan más bien los síntomas que las causas de los complejos y prolongados problemas. La extraordinaria presión de la entrega ha generado un enfoque del proyecto básico que con frecuencia es derrochador e ineficiente. Esto también significa que se ha perdido una oportunidad para reforzar las capacidades de organización local.

### **Recomendaciones para la CMH:**

- 1) Todo proyecto tiene que contar con una persona responsable de la comunicación con la población más aislada y desfavorecida, para poder así establecer una colaboración conjunta con las organizaciones que actúan en solidaridad con estas personas. Es importante buscar entre la población más desfavorecida, y no solamente entre los líderes de la comunidad, a algunas personas puesto que su perspectiva y experiencia pueden diferir significativamente de otras personas de la comunidad mejor relacionadas y más dinámicas. Esto puede realizarse buscando organizaciones de base en las que la opinión de las personas que viven en la extrema pobreza tenga un protagonismo importante. Los habitantes de las comunidades desfavorecidas deberían poder participar tanto como sea posible en la toma de decisiones de los asuntos que les conciernen, o, por lo menos, se les consulte ampliamente cuando no hay tiempo suficiente para favorecer una plena participación. También es importante consultar a los agentes de desarrollo local que ya tienen una historia de relaciones con la comunidad, a aquellos que innovan a la hora de poner en valor la experiencia de los más desfavorecidos y a aquellos que previenen permanecer a largo plazo.
- 2) Se debe incrementar la ayuda y los fondos de atribución directa a las iniciativas locales que son quienes mejor conocen el contexto. Tiene que haber un incremento mucho mayor de la inversión encaminada a examinar las causas subyacentes y al fortalecimiento de las capacidades locales. En las zonas expuestas a desastres el refuerzo de las capacidades locales debe realizarse antes de la crisis de modo que no se vean socavados o saturados por la afluencia repentina de ayuda. Se deben crear estímulos para que una gran cantidad de organizaciones multinacionales de ayuda apoyen y orienten a toda una serie de redes locales de modo que puedan responder con eficacia frente a las catástrofes locales y para que aumenten el número de agentes cualificados que trabajen en primera intervención, activistas y planificadores. Idealmente, los líderes locales deben concebir la respuesta humanitaria basándose en el conocimiento y la experiencia y deben contar con las organizaciones internacionales en un papel de apoyo. Reforzar este tipo de colaboración local e internacional puede ayudar a prevenir al mismo tiempo la corrupción local y el tipo de mala gestión vertical que conduce a través de la financiación de la ayuda a la violencia de las bandas tal y como se menciona anteriormente.
- 3) El proceso de toma de decisión debería ralentizarse a fin de introducir las lecciones aprendidas y transformar los mecanismos disfuncionales referentes tanto a la asignación de personal y financiación como a los programas de evaluación. Esto debe incluir una evaluación retrospectiva, y poder analizar retrospectivamente los efectos duraderos de la ayuda muchos años después del final de la crisis. Se debe establecer una mayor distinción entre los diferentes tipos de crisis para que se puedan desarrollar respuestas adaptadas a las distintas capacidades y diferencias locales.
- 4) Para poder incrementar la seguridad de todos, la ayuda debe distribuirse de modo que refuerce la solidaridad de la comunidad sin que se incite al enfrentamiento de unas personas con otras. Como mínimo los esfuerzos de la ayuda no deben ser perjudiciales. También la interacción del personal humanitario con la comunidad local debe reforzar las relaciones de solidaridad que contribuyen a incrementar la seguridad. Las necesidades técnicas del personal humanitario no debe ir en detrimento de la importancia esencial que tiene el establecimiento de relaciones de confianza enriquecedoras entre gobiernos, organizaciones y comunidades que apoyen las iniciativas en el ámbito más local posible.

- 5) El rendimiento de cuentas frente a los miembros de la comunidad local (y no solamente frente a los donantes) debe integrarse en los mecanismos de financiación, en las estrategias de fomento de la participación de la comunidad, en la recopilación y análisis de la información y en las prioridades de organización. Las respuestas de emergencia y el modo en el que se entregan de una agencia a otra debe estar vinculado con la comprensión y el apoyo de las necesidades a largo plazo en distintos contextos locales. La eficacia de la ayuda humanitaria debe estar ligada al refuerzo y la eficiencia de la ayuda humanitaria a largo plazo.

La evaluación únicamente de las necesidades humanitarias es parcial y puede provocar mayor desesperación cuando no va acompañada del análisis de las fortalezas y las capacidades locales. Al reconocer y apoyar las potencialidades existentes se fortalece la esperanza y la valentía que el pueblo debe tener para afrontar y sobrepasar las más dolorosas crisis. Tal como la CHM que recurre al conocimiento, a la experiencia y a la capacidad de innovación del personal humanitario y de las comunidades que han atravesado un conflicto o una catástrofe natural, del mismo modo esperamos que entre las personas que se han consultado también se hayan incluido personas que viven en la extrema pobreza. Aunque implicar a los líderes locales es importante, con frecuencia no saben mucho acerca de las personas que sufren la exclusión en sus propias comunidades antes de que se produjera la crisis. Estos actores locales no tradicionales han aprendido a partir de su propia experiencia de privación cómo crear una solidaridad amplia e inclusiva. Tanto la inteligencia como la capacidad para crear la paz de las personas que padecen la pobreza son recursos ocultos. En nuestro esfuerzo por buscar a los más desfavorecidos podemos recurrir a estos recursos conjuntamente de modo que podamos reforzar a la comunidad al tiempo que prestamos asistencia.