

# EL ESTADO DEL SISTEMA HUMANITARIO:

Evaluación del desempeño y el progreso

Un estudio piloto





# ALNAP

Active Learning Network for  
Accountability and Performance  
in Humanitarian Action

## Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria

ALNAP es una red única en el sistema humanitario internacional, formada por organizaciones humanitarias clave y los principales expertos del sector. Los esfuerzos de ALNAP para mejorar el desempeño humanitario a través del aprendizaje y el rendimiento de cuentas se basan en las anchas experiencias y capacidades de sus miembros.

Los miembros de pleno derecho de ALNAP incluyen organismos y particulares de los cinco grupos clave que forman el sector humanitario, es decir:

- organizaciones donantes
- organismos de la ONU
- el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y redes/grupos de ONG
- establecimientos universitarios, instituciones de investigación y consultores independientes

Los miembros de ALNAP colaboran para identificar métodos que puedan mejorar el desempeño; para buscar nuevas maneras de mejorar el aprendizaje y el rendimiento de cuentas; y para compartir ideas, lecciones e innovaciones. La meta global de ALNAP es de contribuir activamente a solucionar los problemas que durante mucho tiempo han desafiado al sector.

El informe sobre el estado del sistema es el producto más reciente de un programa de varios años de investigación y desarrollo enfocado en el desempeño humanitario. Se puede encontrar más informaciones y materiales en el sitio internet de ALNAP [www.alnap.org](http://www.alnap.org)

# **EL ESTADO DEL SISTEMA HUMANITARIO: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y EL PROGRESO UN ESTUDIO PILOTO**

Paul Harvey, líder del equipo

Abby Stoddard

Adele Harmer

Glyn Tylor

con Victoria DiDomenico y Lauren Brander



### **Autores**

Paul Harvey, líder del equipo  
Abby Stoddard  
Adele Harmer  
Glyn Taylor  
con Victoria DiDomenico y Lauren Brander

Bajo la dirección de John Mitchell con Ben Ramalingam

Traducido en español por Juan Luis Guillén

Las opiniones expresadas en estas publicaciones corresponden a los autores y no representan necesariamente los puntos de vista o las políticas de ALNAP o de alguno de sus miembros.

Fotografía de cobertura  
© ONU Photo/Olivier Chassot 2009

Diseño interno por  
The Design Unit [www.thedesignunit.com](http://www.thedesignunit.com)

Diseño de la cobertura por  
A Fish in Sea [www.afishinsea.co.uk](http://www.afishinsea.co.uk)

Impreso por Nexus Design & Print en papel reciclado

Se pueden hacer fotocopias de toda esta publicación o parte de ella siempre que se reconozca la fuente. ALNAP agradecería que se informe del uso que se haga de este material para formación, investigación o diseño, implementación o evaluación de programas.

Las peticiones de reproducción para fines comerciales del material de ALNAP deben dirigirse a ALNAP.

Esta publicación puede descargarse en el sitio web de ALNAP [www.alnap.org](http://www.alnap.org). Para obtener más ejemplares de esta publicación, puede ponerse en contacto con

ALNAP  
c/o Overseas Development Institute  
111 Westminster Bridge Road  
London SE1 7JD  
Reino Unido  
Tel.: +44 (0)20 7922 0300  
Fax: +44 (0)20 7922 0399  
Email: [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)  
Sitio web: [www.alnap.org](http://www.alnap.org)

**ISBN** 978-1-907288-21-0

© Overseas Development Institute,  
Londres, enero de 2010

# AGRADECIMIENTOS

El equipo de Humanitarian Outcomes quiere dar las gracias a toda una serie de personas y organizaciones que asistieron y apoyaron este estudio. Son demasiados para mencionarlos uno por uno, pero queremos dar las gracias especialmente a Lauren Brander y Victoria DiDomenico, que aportaron valiosos comentarios a la investigación y apoyo administrativo. También les debemos nuestro agradecimiento a John Mitchell y la Secretaría de ALNAP por su labor de apoyo y facilitación durante el proceso y al International Rescue Committee por colaborar con la puesta a prueba de la encuesta.

También queremos reconocer y agradecer la colaboración de las 499 personas que dedicaron su tiempo a completar la encuesta. Esta información

ha tenido un valor incalculable para nuestro análisis. También hemos tenido el privilegio de entrevistar a un total de 89 profesionales humanitarios cuya experiencia y sabiduría también han contribuido a las observaciones de este informe. En el anexo 3 aparecen sus nombres. También nos hemos beneficiado considerablemente de las opiniones y los comentarios del Comité Directivo y los miembros de ALNAP, que han comentado activamente el proceso, el método y el contenido del informe.

Queremos agradecer especialmente las aportaciones y comentarios de revisión tan vitales sobre los informes inicial y final del Comité Asesor: Jock Baker, Mia Beers, Mihir R. Bhatt, John Borton, Peter Giesen, Scott Green, Mikael Lindvall, Margareta Wahlstrom y Peter Walker.



# PREFACIO

A la red de ALNAP siempre le ha preocupado la evaluación y la información sobre el desempeño humanitario en todo el sistema. Desde su formación, ALNAP ha ofrecido una de las pocas evaluaciones continuadas de las cuestiones relacionadas con el desempeño, que se articula en siete ediciones sucesivas del Informe de la Acción Humanitaria (RHA). Y después del terremoto del Océano Índico y el tsunami de 2004, ALNAP ha desempeñado un papel principal en la formación y la facilitación de la Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC), que constituyó la primera evaluación del desempeño en todo el sistema desde el informe sobre Ruanda.

Desde la publicación de las conclusiones de la evaluación sobre el tsunami, ALNAP ha realizado una serie de exploraciones y discusiones sobre la viabilidad, el valor y el alcance de un mecanismo mejorado para la evaluación del desempeño en todo el sistema. Una parte esencial de esta iniciativa es una serie de consultas en toda la red para recabar las ideas y el saber colectivo de los miembros de ALNAP. Gracias a ello, ALNAP aprovechó al máximo su posición única como una red de todo el sector integrada por la mayoría de los actores fundamentales del sistema humanitario internacional.

Este trabajo se mencionó en la Estrategia de ALNAP para 2008-13, en la que señala que ALNAP desarrollará un “comentario estructurado sobre cuestiones relacionadas con el desempeño en todo el sistema y... emitirá un juicio sobre el progreso alcanzado por el sistema en el intento de mejorar el desempeño”.

Como parte de este trabajo, durante los últimos dos años, ALNAP ha desarrollado varias vías paralelas y

complementarias de trabajo con el objetivo de seguir, evaluar e informar sobre el desempeño, además de identificar y promover métodos mejores de trabajo que resulten en la mejora del desempeño. Los resultados de este trabajo—por ejemplo, sobre el impacto y la innovación—han resultado valiosos por sí mismos, pero también como parte de una visión más amplia para la evaluación y la mejora del desempeño en todo el sistema.

El Informe sobre el estado del sistema humanitario representa una manifestación inicial de esta visión. Este primer informe piloto, que reúne mucho del trabajo realizado por ALNAP desde el tsunami, ofrece una base y una metodología de trabajo sobre la que se podrá seguir trabajando y mejorando en las iteraciones subsiguientes.

Una empresa con esta dimensión y ambición tiene que recurrir a una verdadera acción colectiva y la participación activa de muchas partes interesadas diferentes, por lo que queremos reconocer el trabajo y dar las gracias a todos los miembros de ALNAP y otros participantes por sus aportaciones, consejos y críticas constructivas durante el diseño y el desarrollo de este proceso. El nivel y la calidad del apoyo que hemos recibido dice mucho acerca del deseo del sistema de mejorar su trabajo. Nuestra esperanza es que este tipo de acción colectiva pueda convertirse en una característica definidora de la manera en que la totalidad del sector conduce sus operaciones.

**Ivan Scott**, responsable del Programa de Desempeño y Rendimiento de Cuentas, Oxfam GB.  
Presidente de ALNAP

**John Mitchell**, director de ALNAP

# PRÓLOGO

La capacidad de observar e informar sobre el desempeño es cada vez más importante para cualquier sector con éxito.

Las personas, las organizaciones y los sistemas no pueden mejorar a menos que se identifiquen sus deficiencias y se presenten soluciones prácticas y creativas para la mejora.

En el caso de los sectores con objetivos públicos y sociales es esencial evaluar el desempeño general del sector. La eficacia de dichas iniciativas depende del esfuerzo colectivo, no sólo de los componentes individuales. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría del seguimiento de la acción humanitaria se ha realizado a nivel del programa, país o agencia, o se ha centrado en grupos específicos de actores. Los sistemas del mundo real son mucho más que la suma de sus partes: tienen propiedades que surgen de sus interacciones. Un sistema nacional de salud es más que simplemente miles de hospitales y clínicas, un sistema de educación es más que miles de escuelas y universidades. Y, de manera similar, la red humanitaria global es más que las iniciativas de cada agencia de ayuda.

Si queremos mejorar el sistema, tenemos que observar su progreso, sus éxitos y sus deficiencias, y este esfuerzo tiene que realizarse a nivel de todo el sistema. Por este motivo necesitamos que se publique periódicamente una revisión del estado del sistema humanitario. En este excelente primer informe piloto, los autores han establecido criterios para la evaluación general del sistema, que se analizará y mejorará antes de las iteraciones subsiguientes. Han hecho valoraciones de juicio sobre el buen (y mal) funcionamiento del sistema. Han intentado subrayar algunas de las innovaciones prometedoras que

pueden ayudar a generar cambios positivos y dar forma al sistema del futuro.

Lo que no dice el informe es casi tan importante como lo que dice. No dice nada sobre la medida en que se está cubriendo la verdadera necesidad total de ayuda humanitaria en el mundo, porque no existe una medida o una estimación de la necesidad total. Habla muy poco sobre la respuesta nacional y local. Pero estos vacíos no son necesariamente deficiencias, ya que la acción normal de subrayar el alcance de nuestra ignorancia tiene un gran valor. El UNICEF lo demostró hace algunos años cuando publicó por primera vez el informe sobre el Estado Mundial de la Infancia. Los cuadros de datos se caracterizaban por enormes vacíos en los casos en que los países no habían podido o simplemente no habían recopilado y publicado datos. Este factor fue fundamental para empujar a los países a que recopilaran y compartieran finalmente sus datos. Espero que ocurra lo mismo en el caso del sistema humanitario.

Nuestra capacidad de basarnos en las pruebas para intentar mejorar el desempeño humanitario global tiene una importancia real. Todos los modelos de predicción a unos 20 años vista, ya sea sobre el cambio climático, la globalización, la demografía o la violencia, pronostican un mundo mucho más incierto que el actual. Lo inesperado se convertirá en la norma durante el siglo XXI, cuando las convulsiones se vuelvan frecuentes y predomine la aprehensión con respecto a nuestro futuro común. Para muchas comunidades y países será más necesario que nunca un sistema humanitario internacional preparado para responder, innovador y apropiado.

En la parte positiva, la capacidad de la humanidad de inventar, innovar y compartir ideales y conocimientos



está creciendo a un ritmo exponencial. Tan sólo tenemos que ver la manera en que la telefonía móvil está cambiando las características de las comunicaciones en África y Asia, y la manera en que las redes sociales y políticas están conformando la opinión pública y las maneras de pensar. Aunque podemos intentar realizar proyecciones precisas, los cambios reales que conformarán nuestro futuro siguen siendo desconocidos. Hace 20 años no se habían pronosticado los teléfonos móviles, las comunidades online o la prevalencia de las redes terroristas internacionales. Los cambios reales que repercutirán sobre nuestro futuro todavía no han llegado, y no tenemos idea de qué son. Hoy en día, en las universidades tenemos que enfrentarnos al problema de cómo preparar a los líderes del mañana para resolver problemas de los que no sabemos nada, con instrumentos que aún no se han inventado, para ofrecer soluciones que ni siquiera hemos soñado.

Como personas preocupadas por aliviar el sufrimiento en las crisis humanitarias, para poder actuar con empatía y eficiencia en este futuro complejo, innovador y arriesgado, tenemos que basarnos en las

pruebas, con un sentido claro de lo que funciona y lo que no, y con una evaluación honesta de los aspectos en los que estamos logrando nuestros objetivos o fracasando, a nivel individual y colectivo.

Aquí es donde reside el valor del trabajo de ALNAP sobre el estado del sistema: en su enfoque y su ambición. La respuesta humanitaria es tanto un servicio como una vocación. Conlleva la obligación de valorar honestamente y mejorar los servicios que se prestan a las personas afectadas por la crisis. Este informe es una parte nueva e importante del trabajo de nuestro sector para cumplir dicha obligación.

**Dr. Peter Walker**

Profesor Irwin H. Rosenberg de nutrición y seguridad humana,  
Director, Feinstein International Center, Friedman School of Nutrition Science and Policy, Tufts University.  
Presidente del Grupo Asesor para el informe del estado del sistema de ALNAP.

# ÍNDICE

Agradecimientos .....	3
Prefacio .....	4
Prólogo .....	5
<b>RESUMEN .....</b>	<b>9</b>
Cobertura/suficiencia .....	10
Relevancia/idoneidad .....	10
Eficacia .....	10
Conexión .....	11
Eficiencia .....	12
Coherencia .....	12
<b>1   INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>14</b>
1.1 Alcance y metodología .....	15
Notas .....	18
<b>2   COMPOSICIÓN DEL SISTEMA HUMANITARIO .....</b>	<b>19</b>
2.1.1 La huella internacional humanitaria .....	19
2.1.2 Recursos humanitarios globales .....	20
2.2 ONG y el Movimiento de la Cruz Roja .....	20
2.2.1 ONGI .....	20
2.2.2 ONGL y OCB .....	21
2.2.3 Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja .....	22
2.3 Agencias de la ONU .....	22
2.4 Donantes .....	23
Notas .....	24



<b>3   EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO</b>	<b>25</b>
3.1 Cobertura/suficiencia	25
3.1.1 Financiamiento con respecto a las necesidades	25
3.1.2 Acceso y cobertura operativa	28
3.2 Relevancia/idoneidad	29
3.2.1 Evaluación de necesidades	29
3.2.2 La priorización de las necesidades y la asignación apropiada de recursos	31
3.3 Eficacia	32
3.3.1 Preparación/puntualidad	33
3.3.2 Énfasis creciente en la RRD	34
3.3.3 Coordinación y alianzas	34
3.3.4 Seguimiento y evaluación	36
3.3.5 Recursos humanos y capacidad organizativa	38
3.4 Conexión y desarrollo de la capacidad local	40
3.4.1 Rendimiento de cuentas y participación	42
3.5 Eficiencia	45
3.6 Coherencia	47
3.6.1 ¿Se respetan los principios humanitarios, el DIH y el derecho sobre refugiados?	47
3.6.2 ¿Hay consistencia en los objetivos y las acciones para la protección y la promoción de cuestiones generales?	49
Notas	52
<b>4   CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS POSIBLES</b>	<b>53</b>
4.1 Seguir adelante con el estudio del estado del sistema	54
<b>ANEXOS</b>	<b>55</b>
1 Lista de acrónimos	55
2 Bibliografía	58
3 Lista de personas entrevistadas	68
4 Informe de los resultados y cuestionario de la encuesta	70

# RESUMEN

El objetivo de este informe, encargado dentro del marco del Proyecto de Desempeño Humanitario de ALNAP, es ofrecer un mapeo y una evaluación a nivel de sistema de la asistencia internacional humanitaria. Con esta finalidad, el informe 1) define criterios esenciales para evaluar el desempeño y el progreso del sistema, 2) evalúa el desempeño del sistema durante los últimos dos años mediante dichos criterios, 3) presenta estadísticas descriptivas nuevas de las que no se disponía anteriormente y 4) subraya algunas nuevas iniciativas en la política y la práctica. El equipo de investigación resumió las observaciones de alrededor de 500 respuestas a la encuesta global, 100 evaluaciones recientes, 89 entrevistas, la información sobre personal y presupuesto de más de 200 organizaciones de ayuda y un análisis financiero de los flujos de ayuda humanitaria global. El informe resultante representa una iniciativa piloto para evaluar ampliamente el “estado del sistema” con la intención, si resulta útil, de repetir el ejercicio cada dos años.

El estudio se limitó necesariamente a la evaluación del desempeño operativo del sistema humanitario internacional, en lugar de adoptar la medida de los impactos a nivel de beneficiarios. El estudio, que se centra en las emergencias para las que se hizo un llamamiento de asistencia internacional y en las que participaron agencias internacionales de

ayuda, examinó tres categorías principales de actores humanitarios: los principales proveedores (organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja); los convocantes/coordinadores de programas (la función principal de las agencias humanitarias y las oficinas de la ONU); y los donantes oficiales. El alcance del ejercicio de mapeo se limitó al “sistema internacional formal”, ya que el tiempo y los recursos disponibles no permitieron adecuadamente un estudio integral de las organizaciones nacionales, locales y comunitarias que desempeñan papeles tan críticos en las iniciativas de socorro, o un examen en profundidad de la evolución de la intervención de las fuerzas armadas y el sector privado.

Según esta definición (limitada), el sistema internacional ha mostrado un crecimiento considerable en los últimos años. Los niveles globales de personal han experimentado una tasa promedio anual de crecimiento del 6% durante la última década, y han alcanzado un total actual de alrededor de 210.800 trabajadores humanitarios sobre el terreno. En 2008, los donantes contribuyeron directamente unos \$6.600 millones a las iniciativas internacionales de respuesta a emergencias, lo que supone casi tres veces más que la cifra de principios de la década, después de tener en cuenta la inflación.



En términos de desempeño, las observaciones indican un progreso general en áreas relacionadas con el funcionamiento interno del sistema humanitario—como los mecanismos de coordinación, los vehículos de financiamiento y las herramientas de evaluación—mientras que otras cuestiones fundamentales, como el liderazgo y la interrelación y la responsabilidad del sistema con los beneficiarios, mantuvieron su debilidad. Por lo tanto, las conclusiones presentan un sistema en fase de mejora constante e incremental de sus propios mecanismos internos y su desempeño técnico, aunque aún con deficiencias en algunos requisitos generales para la eficacia.

A continuación presentamos un resumen de las conclusiones fundamentales en función de los criterios de evaluación del estudio.

## Cobertura/suficiencia

A pesar de los aumentos significativos tanto en el financiamiento humanitario como en la población mundial de trabajadores de ayuda, el sistema aún padece deficiencias en este aspecto. El financiamiento humanitario ha aumentado y se está distribuyendo más equitativamente entre los sectores y las emergencias, gracias en gran parte a los nuevos mecanismos de financiamiento mancomunado. En promedio, el total de las contribuciones humanitarias equivalió al 85% del total de las cantidades requeridas declaradas en 2007 y 2008, en comparación con el 81% en 2006 y sólo el 67% en 2005. Sin embargo, las necesidades de las poblaciones afectadas también han aumentado y todavía no están cubiertas por los recursos, por lo que el resultado es una percepción casi universal de insuficiencia, a pesar de las pruebas cuantitativas del avance.

En unos cuantos contextos se observa un declive del acceso a la ayuda humanitaria, debido a la inseguridad y/o las restricciones del gobierno beneficiario. En los ambientes más conflictivos, la inseguridad para los trabajadores de ayuda ha aumentado considerablemente.

## Relevancia/idoneidad

El estudio examina la cuestión de si se habían evaluado adecuadamente las necesidades humanitarias y se habían asignado apropiadamente los recursos. Se consideró que la calidad de las evaluaciones de las necesidades había mejorado, y la mayoría de los encuestados indicaron que están teniendo lugar evaluaciones de las necesidades entre organismos y que éstas eran adecuadas. Sin embargo, a pesar de las mejoras, los actores humanitarios opinaron que la evaluación de necesidades seguía siendo una debilidad en el sistema. Las evaluaciones y las consultas con los beneficiarios continúan señalando problemas de múltiples valoraciones sin un seguimiento suficiente. Las consultas y la participación de los beneficiarios en las evaluaciones y el diseño subsiguiente de los programas siguen siendo inadecuadas.

La priorización ha mejorado con la llegada de nuevas herramientas y metodologías basadas en marcos de evaluación. Se han producido una cantidad impresionante de innovaciones en los últimos dos años tanto en las metodologías de evaluación de necesidades entre organismos como en los mecanismos para la priorización estratégica de asignaciones basados en las evaluaciones. (De hecho, la abundancia de nuevas iniciativas ha despertado la preocupación de que el exceso de procesos paralelos pueda tener un efecto contraproducente, y la posible necesidad de cierta consolidación).

La relevancia/idoneidad también se ha beneficiado de la nueva serie de tipos de programas que se están empezando a considerar, que incluye las transferencias de dinero y las nuevas intervenciones para apoyar los medios de vida y promover el desarrollo del mercado.

## Eficacia

Con el fin de medir la eficacia, el estudio se concentró en las cuestiones relacionadas con el

nivel de preparación/puntualidad, la coordinación, el seguimiento y los recursos humanos/capacidad institucional.

Se identificaron mejoras en la puntualidad de la respuesta, para la que las inversiones significativas de las agencias en la capacidad de estar alerta y los nuevos mecanismos, notablemente el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de la ONU y, en al menos un caso, el enfoque de conglomerados múltiples, han posibilitado la rapidez de actuación. Las iniciativas actuales para aumentar la intervención y la inversión humanitaria en la reducción del riesgo de desastres (RRD) deberían cosechar beneficios en el futuro en términos de mejora del nivel de preparación y de la puntualidad, eficiencia e implantación local de las respuestas. La necesidad de centrarse en la RRD ha sido subrayada en estudios acerca de las implicaciones humanitarias del cambio climático.

En general, se observó una mejora de la coordinación con la introducción del enfoque de conglomerado y, aunque sigue siendo objeto de debate, las opiniones positivas sobre el valor de los conglomerados superaron a las negativas. Sin embargo, más allá de estas mejoras de la coordinación sectorial, se constató la debilidad del liderazgo general de la coordinación. En concreto, se considera vital el fortalecimiento del sistema del coordinador humanitario (CH), aunque sigue en proceso de evolución, ya que demasiados CH carecen de suficientes conocimientos sobre el sistema humanitario para coordinar e incidir de manera eficaz. Otras de las tendencias de la coordinación destacadas incluyeron el papel creciente de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y el aumento de inversiones en estrategias de consorcios, para promover una mayor colaboración entre las ONG.

El seguimiento continúa identificándose como una debilidad especial dentro del sistema en muchas evaluaciones, aunque los encuestados creían que estaba mejorando la calidad del seguimiento. Las consultas entre los beneficiarios han subrayado

un deseo de mayor seguimiento y observación por parte de los donantes y las agencias ejecutoras. El fortalecimiento del seguimiento de los sistemas de financiamiento mancomunado también se considera esencial.

Muchas agencias han realizado esfuerzos reales para aumentar la inversión en la capacidad operativa y la calidad de los recursos humanos. En las encuestas y las entrevistas se constataron las mejoras de la profesionalidad del personal humanitario, pero las evaluaciones continúan identificando problemas con el alto nivel de rotación del personal y la necesidad de invertir más en sistemas de gestión de los recursos humanos. Sigue existiendo un reconocimiento generalizado de la necesidad de invertir más en el desarrollo del personal nacional. También se está produciendo un aumento de la capacidad de los gobiernos nacionales para cubrir las necesidades de sus ciudadanos en tiempos de desastre dentro de muchos contextos, lo que debe considerarse antes de poner en marcha iniciativas de respuesta.

## Conexión

La escasez de inversión en las capacidades locales y nacionales fue una preocupación reiterada, al igual que la orientación vertical del sistema y el riesgo de menoscabar las capacidades locales. Sin embargo, también existen muestras de mejora en la manera en que las agencias internacionales colaboran con actores humanitarios locales, ya que la gran mayoría de los encuestados indicaron que los esfuerzos de desarrollo de la capacidad han aumentado en los últimos tres años. También existe un impulso claro entorno a la necesidad de mayor rendimiento de cuentas y participación desde arriba, y las inversiones en mecanismos de aportación de opiniones y de queja y mayor transparencia son cada vez más habituales, lo que beneficia a los programas.



## Eficiencia

Las cuestiones relacionadas con la eficiencia, como el riesgo de corrupción, continúan relativamente olvidadas en la documentación y las evaluaciones sobre la acción humanitaria, aunque Transparency International está desarrollando un conjunto de herramientas para combatir la corrupción. Ha habido una preocupación generalizada acerca de los costos de explotación de las agencias y de apoyo a los programas, especialmente en relación con los nuevos mecanismos financieros. Sin embargo, también se ha señalado que el intento constante de minimizar los costos administrativos estaba llevando a una situación crónica de inversión insuficiente en capacidades esenciales que podrían contribuir a la mejora del desempeño. Por lo tanto, al parecer se está pasando por alto la eficiencia en términos de análisis, y podría argumentarse que se ha insistido demasiado en la reducción de los costos administrativos.

En términos de los costos de transacción de la coordinación (tiempo del personal y recursos necesarios para participar en nuevos mecanismos y procesos comunes), los estudios y los encuestados coincidieron en que los beneficios de la coordinación superaban los costos de estas nuevas cargas administrativas.

## Coherencia

Dentro del contexto de la coherencia se examinó primero si los principios humanitarios fundamentales, el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho sobre refugiados se estaban respetando en la programación humanitaria, y segundo, si existía coherencia entre los objetivos y las acciones para la protección y la promoción de cuestiones generales como la enfermedad, la edad, el género y la discapacidad. Se trata de una cuestión difícil de abordar en dicho estudio; no obstante, la suma de los comentarios de los entrevistados, las respuestas de los encuestados y las observaciones

de investigaciones recientes parecen indicar una preocupación creciente por la falta de respeto por el DIH y los principios humanitarios fundamentales en muchos conflictos recientes.

Las agencias de ayuda humanitaria identifican una falta de respeto por dichos principios por parte de las partes en conflicto, pero también por parte de los gobiernos donantes y sus fuerzas armadas, como consecuencia de las estrategias integrales y del "gobierno al completo" (integrando la acción humanitaria dentro de objetivos más amplios de la política exterior) de los gobiernos occidentales. Sin embargo, las agencias de ayuda también señalaron que ellas mismas no estaban haciendo colectivamente lo suficiente para mantener estrategias basadas en principios y promover eficazmente el respeto por los principios humanitarios y el DIH, ante los gobiernos. Las misiones integradas continúan siendo motivo de preocupación para algunas agencias, debido a las dificultades que plantean para la independencia humanitaria, aunque existe una perspectiva más matizada acerca de su función e impacto, en comparación con años anteriores, y en algunos contextos se considera que la integración ofrece oportunidades reales. En general, el papel de las misiones integradas de la ONU y las fuerzas de pacificación de la ONU se consideró una amenaza significativamente menor que la intervención creciente de fuerzas armadas occidentales en la provisión de ayuda en conflictos en los que participan.

En los últimos años se ha observado un aumento de la atención en la protección dentro del sistema humanitario. Se han desarrollado directrices y políticas, y un número sin precedentes de organizaciones humanitarias emprenden ahora actividades de protección. Sin embargo, sigue siendo problemática la confusión acerca de lo que significa la protección y quiénes son responsables de ella. Se ha criticado la calidad del trabajo de protección, lo que incluye la movilización de personal sin experiencia, violaciones de la confidencialidad de las poblaciones afectadas y un conocimiento y una aplicación inconsistentes de las leyes aplicables.

Con respecto a las cuestiones generales de la enfermedad, la edad, el género y la discapacidad, existe una tendencia evidente dentro del sistema humanitario a caer en arrebatos repentinos de atención hacia cuestiones concretas, como la que se prestó al VIH/SIDA a principios de esta década

o la incorporación de las cuestiones de género en los noventa, seguidos de una relativa desidia. Varios de los entrevistados señalaron que era un desafío mantener una atención suficiente dentro de las organizaciones a estos temas que necesitan incorporarse a los programas humanitarios.



# 1 INTRODUCCIÓN

La acción humanitaria es una empresa sustancial y compleja, que engloba los esfuerzos de poblaciones afectadas por crisis y de toda una serie de instituciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales que intentan ayudarles. Para calificar la enorme diversidad de actores y redes, el concepto de “sistema” corre el riesgo de suponer un grado de cohesión y uniformidad que simplemente no existe. No obstante, en virtud de sus amplios objetivos y valores fundamentales compartidos, y su interdependencia en las operaciones sobre el terreno, existe una sensación muy real de que los actores humanitarios internacionales y sus homólogos nacionales involucrados en la gestión de desastres forman parte de un sistema—aunque configurado sin excesivo rigor—que merece ser analizado como una unidad. El objetivo de este estudio, encargado y supervisado por el Proyecto de Desempeño Humanitario de la Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP), era desarrollar un marco de análisis e información sobre el desempeño humanitario en todo el sistema (ALNAP 2008; 2009).

El contexto de la acción humanitaria está cambiando constantemente. El año 2008 comenzó con las consecuencias humanitarias de la violencia poselectoral en Kenia y el conflicto en Gaza. También se produjeron importantes desastres naturales en Myanmar, China, Haití y otras partes del mundo. En 2009, los conflictos en Sri Lanka y Pakistán

produjeron crisis importantes de desplazamiento. En términos de número de emergencias, la situación humanitaria global en 2007–2008 pareció empeorar en cierto modo con respecto a años anteriores. Los años 2007 y 2008 presenciaron 52 grandes emergencias humanitarias (definidas en función del recuento de llamamientos unificados y urgentes emitidos por las Naciones Unidas), un promedio de 26 al año.<sup>4</sup> Esto representa un aumento del 8% en comparación con los años 2004–2006. En términos exclusivamente de desastres naturales (la mayoría de los cuales no son lo suficientemente graves para justificar un llamamiento conjunto), los datos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) registran un aumento del 3% en la cifra de diferentes desastres en 2007–2008 (FICR 2008a). En concreto, en este período aumentaron marcadamente las inundaciones de media y gran escala, un fenómeno atribuido al cambio climático (ECHO 2009). Sin embargo, la mayoría de los recursos humanitarios internacionales continuaron centrándose en crisis complejas y prolongadas, como las de Sudán y la República Democrática del Congo (RDC), además de contextos muy destacados con la participación de grandes potencias – Irak y Afganistán (Development Initiatives 2009a). Es más, los requisitos de financiamiento humanitario por emergencia han aumentado casi un 50%, lo que refleja la expansión del alcance de la acción humanitaria que abarca cada vez más la recuperación temprana y la preparación.

El sistema humanitario se enfrenta a una serie de desafíos nuevos y constantes, que incluyen el cambio climático, los altos precios de los alimentos, la crisis financiera y las pandemias del VIH/SIDA y la gripe. Los problemas a largo plazo, sobre todo la urbanización rápida y el envejecimiento de las poblaciones, también exigirán adaptación. Nuestro conocimiento sobre las relaciones entre el cambio climático y los desastres sigue siendo limitado, pero se confía en que este fenómeno conllevará más desastres relacionados con el clima y mayor necesidad de respuesta a los desastres (Scheumer-Cross y Taylor 2009; Webster y otros 2008).

## 1.1 | Alcance y metodología

La acción humanitaria, definida ampliamente, podría englobar cualquier acción que salve vidas y alivie el sufrimiento frente a los desastres. Esto incluiría la respuesta a desastres en países desarrollados, como el huracán Katrina en Estados Unidos o el terremoto de 2009 en Italia, así como los esfuerzos en las miles de pequeñas catástrofes que se producen en todo el mundo, aunque no generen una respuesta internacional. Dentro de este amplio contexto de respuesta global a desastres se encuentra lo que Hugo Slim (2007) denomina el sistema internacional humanitario “formal” de gobiernos donantes, agencias de la ONU, el Movimiento de la Cruz Roja y las ONGI. Hasta ahora ha sido una iniciativa mayoritariamente occidental, aunque los donantes que no forman parte del CAD de la OCDE están desempeñando un papel cada vez más importante. La mayoría de la respuesta a los desastres se ha realizado siempre fuera de este “sistema” internacional, por parte de los gobiernos afectados, la sociedad civil, las fuerzas armadas, actores del sector privado y las propias poblaciones afectadas. Las agencias internacionales de ayuda han trabajado siempre en colaboración y a través de organizaciones locales y ellas mismas están mayoritariamente integradas por personal de países afectados por desastres.

Por lo tanto, es difícil delimitar claramente el “sistema” objeto de este estudio. La estrategia adoptada por el examen consistió en centrarse en las emergencias humanitarias para las que ha hecho un llamamiento de asistencia internacional y en las que han

intervenido agencias internacionales de ayuda. No obstante, dentro de estos desastres se consideraron a los actores humanitarios nacionales e internacionales, lo que incluye los gobiernos y las sociedades civiles afectadas.

Las evaluaciones de la acción humanitaria tienen lugar generalmente a nivel de proyectos individuales, con muy pocas evaluaciones a nivel sectorial o sistémico. Cuando una evaluación intenta analizar todo el sistema, suele tratarse de un caso específico de emergencia, y no del desempeño global de la acción humanitaria internacional.<sup>2</sup> Es más, a pesar de los muchos años de evaluación y análisis en el terreno humanitario, sigue sin conocerse cierta información muy básica sobre la totalidad del sistema humanitario: su tamaño, alcance, ámbito de actuación y capacidad. En otras palabras, carecemos de un entendimiento común de lo que es en realidad el sistema humanitario, y tampoco tenemos una manera de medir su éxito.

Una evaluación integral del sistema humanitario internacional en general sería una empresa de enormes dimensiones, que exigiría muchos más recursos y tiempo de los que se dispuso para este examen.<sup>3</sup> Este examen pretende cumplir el objetivo más modesto de enumerar algunas estadísticas descriptivas básicas, como el tamaño y el alcance de las principales agencias de ayuda internacional y las tendencias recientes en el financiamiento humanitario, a la vez que ofrece una evaluación básica en función de ciertos indicadores fundamentales del desempeño del sistema. Además, este informe destaca una pequeña parte de la gran abundancia de nuevas iniciativas que cubren toda una serie de cuestiones relacionadas con las prácticas y las políticas humanitarias.<sup>4</sup> Por lo tanto, este informe representa una iniciativa piloto para evaluar ampliamente el “estado del sistema”. En el caso de que resultara útil, existe la intención de repetir el ejercicio cada dos años.

El estudio basó sus categorías de evaluación del desempeño en los criterios de evaluación humanitaria del CAD de la OCDE, es decir relevancia/idoneidad, conexión, coherencia, cobertura, eficiencia y eficacia (ALNAP 2006; CAD de la OCDE 1999), adaptándolos y desarrollando indicadores específicos para



cada uno de ellos en función de las capacidades de investigación y la disponibilidad de datos. El informe inicial de este estudio (Harvey y otros 2009), elaborado por el equipo de investigación en consulta con el Grupo Asesor del proyecto, contiene una descripción detallada de la metodología de investigación y los indicadores específicos empleados (lo que incluye una explicación de la manera en que el estudio enfoca el criterio de “impacto”). Como se señala en el informe inicial, para los propósitos de este estudio—una evaluación administrativa con recursos y duración limitados—fue necesario desarrollar pocos indicadores razonablemente objetivos y que pudieran seguirse en el tiempo. Está previsto que las futuras iteraciones del estudio revisen, refinen y puedan ampliar estos indicadores.

El programa de investigación estaba compuesto por cuatro elementos principales: 1) una síntesis de la evaluación, analizando las observaciones de las evaluaciones, revisiones y otras obras analíticas recientes relacionadas con la acción humanitaria; 2) una recopilación de estadísticas descriptivas para trazar un mapa de los componentes del sistema mediante un examen de los datos financieros globales y la información de las organizaciones; 3) una serie de entrevistas con un grupo selecto de informadores clave dentro de los círculos de la profesión y el diseño de políticas humanitarias; y 4) una encuesta global sobre los indicadores del desempeño humanitario

englobando a actores y partes interesadas en la acción humanitaria en toda una serie de situaciones sobre el terreno.

Para la síntesis de la evaluación se revisaron más de un centenar de evaluaciones, que cubren una amplia gama de contextos, sectores y agencias. El informe se basó en evaluaciones realizadas desde 2007 y registradas en la ERD de ALNAP, lo que se complementó con intentos de recopilar otras evaluaciones de agencias que no están bien representadas en la base de datos. En la bibliografía se ofrece una lista de estos documentos de evaluación y otra documentación recogida en la síntesis (dentro del anexo 2). En la revisión de la documentación se examinaron informes publicados desde la última evaluación de todo el sistema, llevada a cabo por la Coalición de Evaluación del Tsunami (TEC) (Telford y otros 2006).

Las estadísticas descriptivas se recopilaron a partir de los datos reunidos por varias públicas, entre ellas:

- FTS de OCHA – en el caso de las cifras sobre contribuciones a emergencias, programas y llamamientos;
- Bases de datos estadísticas del CAD de la OCDE – en el caso de las asignaciones globales de recursos humanitarios procedentes de grandes donaciones oficiales de gobiernos;

### Cuadro 1

#### Criterios de evaluación y muestra de preguntas de la investigación

##### COBERTURA/ SUFICIENCIA

- ¿Tiene el sistema recursos adecuados para hacer su labor?
- ¿Hay capacidad para alcanzar a todas las poblaciones necesitadas?

##### RELEVANCIA/IDONEIDAD

- ¿Están asignados adecuadamente los recursos para cumplir las necesidades?
- ¿Se han evaluado adecuadamente las necesidades?

##### EFICACIA

- ¿El sistema está preparado para responder, y es rápido y flexible?
- ¿Hasta qué punto están bien coordinadas las partes?
- ¿Ha mejorado la calidad del seguimiento?
- ¿Los trabajadores de ayuda poseen calificaciones y experiencia adecuadas?
- ¿El personal sobre el terreno recibe asistencia y supervisión adecuadas de sus organizaciones?
- ¿Existen un mayor rendimiento de cuentas desde arriba del sistema a los beneficiarios?

##### CONEXIÓN/DESARROLLO DE LA CAPACIDAD

- ¿Está la comunidad internacional activamente involucrada en el desarrollo de la capacidad de la respuesta humanitaria local?
- ¿Las autoridades locales/nacionales están involucradas en la planificación (si procede)?
- ¿Las ONG locales/nacionales tienen mayor acceso a los procesos normales de planificación y el financiamiento internacional?

##### EFICIENCIA

- ¿Las recientes iniciativas de reforma han aumentado o disminuido la eficiencia?
- Costos de explotación, costos de transacción y otras cuestiones relacionadas con las asignaciones a la sede-el terreno.

##### COHERENCIA

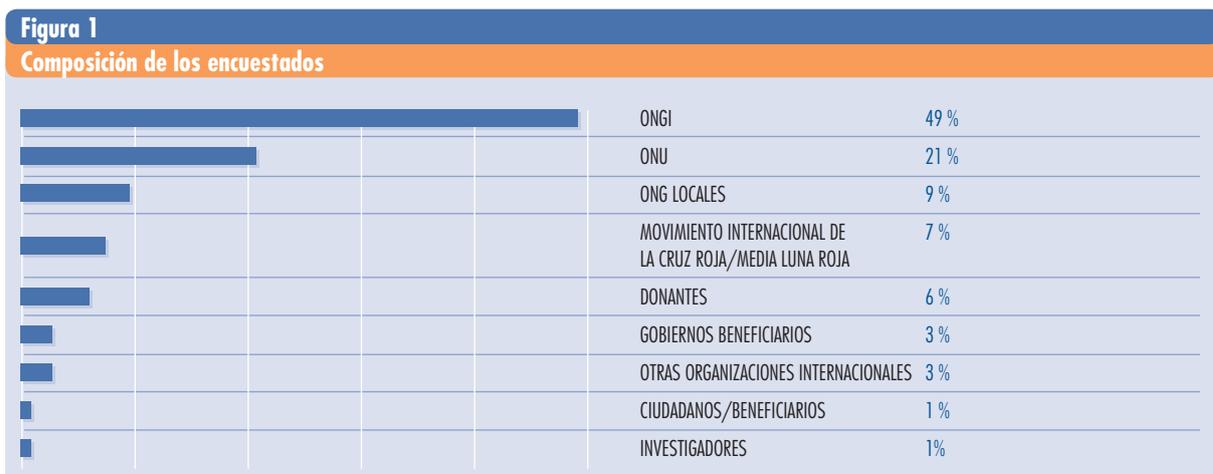
- ¿Se están respetando los principios humanitarios fundamentales, el DIH y el derecho sobre refugiados?
- ¿Se están utilizando estrategias basadas en los derechos y éstas están marcando una diferencia?
- ¿Existe una tendencia al cambio en la intervención de fuerzas armadas y actores del sector privado?

- Informes anuales, estados financieros y otra documentación de organizaciones individuales – en el caso de la información sobre presupuestos humanitarios, carteras de programas y número de personal.

Con el fin de recopilar las cifras sobre el gran número de ONGI, se dividieron las organizaciones en cinco niveles en función de su gasto anual en programas internacionales. En el nivel 1 se incluyen las ONGI con presupuestos por encima de los \$250 millones y el nivel 5 las que tienen presupuestos por debajo de los \$10 millones.<sup>5</sup> Fue fácil obtener las cifras sobre gasto a partir de los informes anuales y los estados financieros auditados, pero no todas las organizaciones facilitan o registran el número de empleados cada año. En el caso de las organizaciones para las que se disponía de número de empleados para algunos años pero no para otros, calculamos el ratio medio anual de gasto internacional con respecto al número de empleados para los años en los que se disponía de datos, y utilizamos este ratio para calcular las cifras de personal de los años sin información de cada organización. De manera similar, para poder desglosar el personal en internacional y nacional y los gastos humanitarios y de desarrollo en los casos en que no se disponía de cifras concretas, utilizamos el porcentaje promedio de personal internacional en los registros de dicha organización. En el caso de las organizaciones para las que no se disponía de cifras de personal en ninguno de los años, la relación entre gasto y personal se calculó en base a la media de otras organizaciones en el mismo nivel.

Esta metodología se basa y amplía la desarrollada por los investigadores en un estudio anterior sobre la seguridad de las operaciones humanitarias (Stoddard y otros 2006), que también se explica en el informe inicial.

Se realizaron entrevistas con 89 personas, representantes de ONG (47), agencias de la ONU (21), el Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja (6), gobiernos beneficiarios (8) y gobiernos donantes (7) (el anexo 3 contiene una lista completa de nombres y la organización a la que pertenecen). La selección de los informantes se hizo de manera que representaran ampliamente a los actores y sectores importantes del sistema internacional humanitario. Con el objetivo de hacer un cálculo aproximado de la parte proporcional de recursos (humanos y financieros) y la presencia operativa en la respuesta humanitaria, el equipo diseñó una matriz para identificar a entrevistados de agencias y organizaciones de ayuda en toda la gama de sectores humanitarios, así como las de gobiernos beneficiarios y donantes. Los miembros del equipo de investigación utilizaron un modelo de cuestionario diseñado conforme al marco del estudio y adaptado al ámbito de experiencia de cada entrevistado. El instrumento de encuesta por internet (anexo 4) se diseñó para complementar los otros elementos de la investigación, y para que el estudio abarcara a un mayor número de profesionales y partes interesadas sobre el terreno del que habría sido posible solamente con las entrevistas. El instrumento de encuesta fue diseñado por el equipo de investigación, revisado por el Consejo Asesor y revisado nuevamente





tras una prueba piloto en las oficinas de campo de International Rescue Committee (IRC). El objetivo original de 300 respuestas se elevó a 500 después de un nivel de respuesta mayor del anticipado. La encuesta se publicó en inglés, francés y español, y obtuvo un total de 499 respuestas completas. Las cifras de respuestas se correspondieron aproximadamente con la presencia operativa sobre el terreno en los programas humanitarios: la mayoría de los encuestados fueron empleados de ONG (48%), seguidos de personal de agencias de la ONU (21%) y representantes de ONG locales/nacionales y organizaciones comunitarias de base (OCB) (9%). El resto de las respuestas fueron de representantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (7%), gobiernos donantes (6%), gobiernos beneficiarios (3%), ciudadanos de países beneficiarios (1%) e investigadores/académicos (1%). En el desglose regional de las respuestas del terreno, la mayoría

procedieron de África (42%), seguidas en orden descendente de Asia, Américas, Oriente Medio y Europa Oriental.

En el estudio se hizo un esfuerzo por identificar indicadores objetivos del desempeño, de manera que no hiciera excesiva referencia a sí mismo, pero el hecho de que la gran mayoría de las personas entrevistadas y encuestadas pertenecieran al sistema (organizaciones internacionales humanitarias) justifica una excepción. En el estudio también se intentó obtener opiniones adicionales de los beneficiarios a través de la documentación existente y los trabajos recientes con métodos de evaluación participativa. En caso de que se realicen iteraciones de este estudio en el futuro, se deben fijar objetivos considerablemente más altos de cobertura de beneficiarios y otros observadores externos pertinentes.

---

#### Notas

**1** Cifras del Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de la OCHA a 12 de septiembre de 2009 (<http://ocha.unog.ch/fts>).

**2** Una excepción notable es la Revisión de la Respuesta Humanitaria, encargada por el Coordinador de la Ayuda de Emergencia de la ONU en 2005.

**3** Se utilizaron 75 días de trabajo de investigación para completar este estudio.

**4** Hemos intentado ofrecer una descripción lo más completa posible de los acontecimientos clave en todos los sectores y los diferentes aspectos de la acción humanitaria, pero las limitaciones de espacio y alcance no hacen posible una revisión de las nuevas iniciativas sector por sector. Para un informe más detallado y comprensivo enfocado en iniciativas relacionadas con el desempeño, véase Ramalingam y Mitchell (2009).

**5** Para recopilar la lista completa de ONGI que participan en la respuesta humanitaria consultamos a los miembros de los principales consorcios de ONGI (InterAcción, Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA) y Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE), y el Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR)), la lista de ONGI socios del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y las listas de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y los receptores de dotaciones de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO).

# 2

## COMPOSICIÓN DEL SISTEMA HUMANITARIO

Las estadísticas descriptivas que se presentan en esta sección examinan los componentes del sistema internacional con la intención de establecer algunas cifras básicas acerca del tamaño, el alcance y la capacidad. Se centra en las organizaciones de ayuda que operan a nivel internacional y sus socios locales que implementan proyectos de ayuda (es decir, ONG y el Movimiento de la Cruz Roja);<sup>6</sup> las agencias de la ONU, que implementan programas y tienen una función esencial de coordinación en las iniciativas humanitarias internacionales; y los donantes oficiales, que contribuyen una parte importante de los recursos de la ayuda.<sup>7</sup> Por supuesto, se podría argumentar que hay otros actores importantes en la respuesta humanitaria – fuerzas armadas nacionales y contratistas del sector privado, por nombrar a dos de ellos. Sin embargo, para que el ámbito de estudio fuera analíticamente útil y viable, se limitó a las tres categorías anteriores. Si se dispone de recursos, podría ser útil en las próximas ediciones ampliar el alcance para analizar con más detalle a otros actores, entre ellos los gobiernos beneficiarios, las ONG locales y las fuerzas armadas.

### 2.1.1 | La huella internacional humanitaria

En 2008, el número total de trabajadores de ayuda sobre el terreno (incluyendo los trabajadores de ayuda y de desarrollo) era aproximadamente de 595.000.<sup>8</sup> Esto podría considerarse la cartera total de personal

posible de la respuesta internacional humanitaria, ya que las organizaciones con múltiples mandatos suelen responder a las crisis repentinas transfiriendo recursos de desarrollo a la respuesta a emergencias. Una estimación más conservadora, que incluye solamente a los **recursos de personal asignados específicamente a la respuesta a crisis y las actividades de rehabilitación, sería de 210.800 personas.**<sup>9</sup> En promedio, la población de trabajadores humanitarios sobre el terreno ha aumentado alrededor de un 6% anual durante los últimos diez años (Stoddard y otros 2009).

Figura 2

Cifra estimada y reparto de personal humanitario sobre el terreno





## 2.1.2 | Recursos humanitarios globales

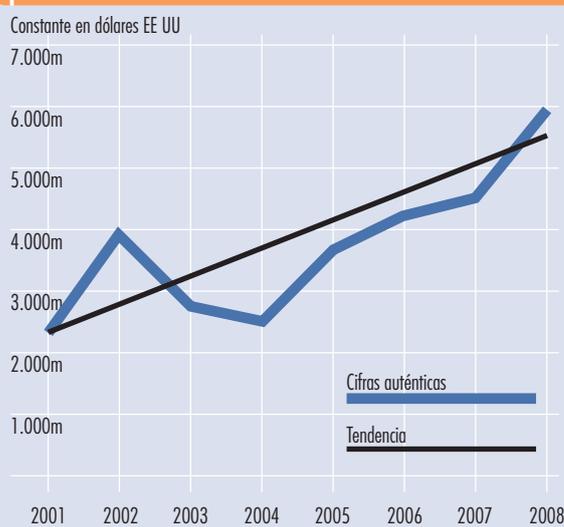
Como ocurre con la población de trabajadores de ayuda, calcular la cantidad total en dólares del financiamiento destinado a la acción humanitaria es una tarea complicada, y las estimaciones varían. La más reconocida de ellas es la recogida en el informe sobre Asistencia Humanitaria Global (GHA), que estima que el total de recursos humanitarios internacionales fue de \$15.000 millones en 2007 y de alrededor de \$18.000 millones en 2008 (Development Initiatives 2009a). El informe sobre GHA realiza el cálculo desde el punto de vista de los donantes y tiene en cuenta las contribuciones de los gobiernos en términos de la asistencia humanitaria oficial notificada al CAD de la OCDE, las contribuciones de gobiernos que no forman parte del CAD notificadas al FTS de OCHA, la asistencia relacionada con seguridad y posconflicto de gobiernos miembros de la CAD de la OCDE y las contribuciones privadas (no gubernamentales) recibidas por organizaciones de ayuda.

Teniendo en cuenta las estimaciones del informe sobre GHA, el estudio utilizó diferentes métodos (ni más ni menos válidos; más bien, diferentes secciones de datos) para obtener estimaciones en cierto modo más bajas<sup>10</sup> de los recursos de financiamiento global movilizados para la respuesta humanitaria. El primer método consistió en las contribuciones *específicas a ciertas iniciativas de respuesta a emergencia humanitarias*, según la información de FTS de OCHA. En 2007, los flujos de fondos para ayuda de emergencia totalizaron \$4.400 millones y, en 2008, \$6.600 millones. Las cifras totales de estos años mantuvieron la tendencia al alza de las contribuciones a la ayuda humanitaria.

Los datos financieros desde 2001 indican que la ayuda humanitaria ha aumentado más rápido que la cifra global de asistencia oficial al desarrollo (AOD), y que la tasa de crecimiento se aceleró significativamente después de 2005. El crecimiento está correlacionado con la implantación de mecanismos de financiamiento mancomunado para las contribuciones humanitarias, es decir, el fondo central ampliado para la acción en casos de emergencia (CERF) de la ONU y los fondos humanitarios comunes (FHC) nacionales.

Figura 3

### Flujos totales de ayuda humanitaria para emergencias por año



Fuente: Cifras recopiladas por FTS de OCHA a 16 de marzo de 2009 (ajustadas en función de la inflación; no incluye las respuestas en Irak y el tsunami).

El otro método para estimar los recursos globales de financiamiento humanitario consistió en examinar el *gasto asignado a la acción humanitaria de los programas internacionales de las organizaciones proveedoras de asistencia*. Mediante este cálculo se obtuvo una cifra global de fondos dirigidos a los programas humanitarios (de fuentes tanto públicas como privadas) de alrededor de \$6.000 millones en 2007 y \$7.000 millones en 2008.

## 2.2 | ONG y el Movimiento de la Cruz Roja

### 2.2.1 | ONGI

Las ONGI programaron \$5.700 millones dentro del gasto del sistema internacional humanitario y contaron con la mayoría del personal humanitario sobre el terreno. La comunidad global de ONGI está formada por alrededor de 250 organizaciones

y federaciones multinacionales (cada una de ellas contiene a su vez múltiples filiales nacionales). En 2008, el gasto combinado en operaciones internacionales del grupo de las seis federaciones/organizaciones ONGI más grandes (CARE, Catholic Relief Services (CRS), Médecins Sans Frontières (MSF), Oxfam, Save the Children y World Vision International) superó los \$4.000 millones, de los cuales \$1.700 millones se destinaron a programas humanitarios.

En total, el personal sobre el terreno que trabajaba en programas de ONGI era de cerca de 208.000 personas, de las cuales aproximadamente 113.000 participaban en esfuerzos humanitarios. Casi el 95% del personal global sobre el terreno de las ONGI eran ciudadanos del país beneficiario.

Los datos combinados confirman que el movimiento de las ONGI es un fenómeno de mediados del siglo XX con una edad media de las ONG más antiguas (Niveles 1–4) de 49 años. El grupo de las seis ONGI más grandes era en general considerablemente más antiguo, a excepción de MSF, cuya fundación relativamente reciente en 1971 redujo la antigüedad media de este nivel a 59 años. La mayoría de las ONGI tienen su sede en América del Norte (especialmente en EE UU) y en Europa Occidental, tienen una

orientación secular y participan en la acción humanitaria dentro de toda una serie de sectores.

## 2.2.2 | ONGL y OCB

Las ONG locales/nacionales (ONGL) y las OCB son una parte importante de la asistencia humanitaria en muchas situaciones. En ocasiones, tanto las agencias de la ONU como las ONGI dependen de estos grupos para la fase final de la implementación de sus programas de ayuda. En general su tamaño y el alcance geográfico de sus operaciones suelen ser pequeños, aunque son numerosas dentro de los países afectados. El examen exhaustivo de las ONGL y OCB (no pertenecientes a la Cruz Roja/Media Luna Roja) se escapaba del ámbito de este estudio. Sin embargo, dado que la fórmula de cálculo se basaba en el ratio de personal con respecto al gasto internacional, la estimación incluyó a una parte significativa del personal local de las ONGL asociadas/subcontratadas, especialmente en el caso de las agencias que programan grandes presupuestos y ayuda material en especie casi exclusivamente a través de socios locales sobre el terreno.

Las evaluaciones han indicado que las recientes reformas humanitarias como el enfoque de

**Figura 4**

### ONGI operativas agrupadas por nivel de presupuesto

<b>NIVEL 1 (&gt; \$250m/año)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 organizaciones/federaciones</li> <li>• Gasto humanitario combinado <b>\$1.700 millones</b></li> <li>• Personal total <b>90.000</b> (86.000 nacionales y 4.000 internacionales)</li> </ul>
<b>NIVEL 2 (\$100–250m/año)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 organizaciones/federaciones</li> <li>• Gasto humanitario combinado <b>\$193 millones</b></li> <li>• Personal total <b>30.900</b> (28.800 nacionales y 2.100 internacionales)</li> </ul>
<b>NIVEL 3 (\$50–99m/año)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 organizaciones/federaciones</li> <li>• Gasto humanitario combinado <b>\$388 millones</b></li> <li>• Personal total <b>24.700</b> (23.100 nacionales y 1.600 internacionales)</li> </ul>
<b>NIVEL 4 (\$10–49m/año)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 organizaciones/federaciones</li> <li>• Gasto humanitario combinado <b>\$261 millones</b></li> <li>• Personal total <b>38.200</b> (36.400 nacionales y 1.800 internacionales)</li> </ul>
<b>NIVEL 5 (&lt;\$10m/año)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 179 organizaciones/federaciones</li> <li>• Gasto humanitario combinado <b>\$523 millones</b></li> <li>• Personal total <b>13.900</b> (13.100 nacionales y 800 internacionales)</li> </ul>



**Cuadro 2**

**Actores humanitarios de la ONU y la OIM – personal y gastos**



conglomerados y los FHC han generado la posibilidad de una mayor colaboración internacional con las ONGL, y un mayor acceso de estas organizaciones al financiamiento internacional y la asistencia para el desarrollo de la capacidad. No obstante, también han observado que las posibilidades que generan estas plataformas todavía no se ha hecho evidente en términos de beneficios reales tangibles para las ONGL y OCB medidos en función del aumento de los niveles de donaciones directas.

### 2.2.3 | Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Esta categoría única de agencias humanitarias está integrada por el CICR, la FICR y las propias 186 sociedades nacionales. EL CICR, cuya misión humanitaria histórica consiste en proteger las vidas y la dignidad de las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia y prestarles asistencia, contribuyó con 13.400 trabajadores a la cifra total de personal humanoitario en 2008. No es tan fácil calcular el número de personal humanoitario de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, cuyos empleados no sólo participan en situaciones de socorro, sino también en preparación para emergencias y servicios no urgentes de salud pública, además de otras actividades sociales.

Además, cuentan con el apoyo de un gran número de voluntarios no remunerados. Para calcular el número de trabajadores de ayuda, utilizamos las cifras más recientes de que dispone la FICR, reconociendo que se trata de estimaciones amplias: alrededor de 300.000 trabajadores en todo el mundo y 35.000 dedicados a iniciativas de socorro (FICR 2007a). Al agregar su estimación del número de voluntarios, la FICR calcula que el Movimiento completo “está formado por casi 97 millones de voluntarios, colaboradores y personal en 186 países” (ibíd.).

### 2.3 | Agencias de la ONU

El estudio recopiló información de las nueve agencias y oficinas clave de la ONU dedicadas a la respuesta humanitaria,<sup>44</sup> además de la OIM. La mayoría de estos organismos emprenden programas humanitarios a gran escala (con frecuencia en todo un país o toda una región) y adoptan normalmente funciones de coordinación, y no de implementación del proyecto sobre el terreno, aunque se sabe que han desempeñado ambas funciones en ciertos contextos. Con la introducción del enfoque de conglomerado para la coordinación, las agencias de la ONU han asumido responsabilidad de liderazgo sobre todo el sector, lo que ha generado aumentos tanto de su financiamiento como de su presencia operativa

en los países en los que se han adoptado los conglomerados (véase Stoddard y otros 2007).

Las agencias de la ONU tienen un mayor porcentaje de personal internacional/expatriado sobre el terreno que las ONG (una media del 11% frente al 5%), lo que refleja, quizá, su papel de coordinación más centralizado. En general, las agencias de la ONU reciben la mayor proporción de contribuciones gubernamentales para iniciativas específicas de respuesta a emergencias (por encima del 85% cuando se incluyen las contribuciones a CERF y FHC, que se canalizan a través de agencias de la ONU). Desde 2006, las ONG experimentaron un crecimiento constante de su parte de los fondos totales procedentes de subdonaciones de la ONU a través de mecanismos de financiamiento mancomunado.

## 2.4 | Donantes

Los gobiernos, a diferencia de las donaciones corporativas, filantrópicas o públicas u otras donaciones privadas (sin contar las remesas) siguen siendo el principal origen de los flujos de fondos humanitarios internacionales. Los mayores donantes miembros del CAD, en particular EE UU, continúan contribuyendo el grueso de la asistencia humanitaria oficial; entre estos donantes, los gobiernos occidentales orientados a la reforma – Reino Unido, Países Bajos, Noruega, Suecia, Canadá e Irlanda – han registrado los mayores incrementos en los años posteriores a la reforma (105% en promedio) y han aumentado su participación en las contribuciones humanitarias generales. Estos gobiernos son los principales promotores y usuarios de los mecanismos de financiamiento mancomunado.

Los datos de FTS muestran que las contribuciones de gobiernos que no forman parte del CAD han aumentando en mayor proporción que el financiamiento de los miembros del CAD, aunque esto se debe probablemente a la mejora reciente de los informes de los donantes no miembros del CAD al sistema y del seguimiento del sistema de la ayuda humanitaria entre gobiernos, el método preferido de los donantes que no forman parte del CAD. Entre los diez donantes principales (tanto CAD como no CAD), Arabia Saudita ha registrado el aumento más grande de contribuciones en los últimos cuatro años (2.465%) (Stoddard y Harmer 2009).

El número de donantes que contribuyen a los esfuerzos internacionales de respuesta humanitaria ha aumentado un 40%, desde una media de 67 cada año a 94 per cada año en los últimos cuatro años. En 2008, 104 gobiernos informaron de contribuciones humanitarias, y muchas de ellas fueron posibles por primera vez gracias al mecanismo del CERF.

También ha aumentado el financiamiento voluntario de fuentes privadas, aunque no tan drásticamente como el financiamiento público, a parte de las aportaciones sin precedentes que acompañaron la respuesta al tsunami. El informe GHA (Development Initiatives 2009a) muestra la importancia del financiamiento de fuentes voluntarias para las ONG. En 2006, los 19 miembros de MSF tenían un gasto de \$496 millones procedentes de aportaciones voluntarias, lo que situó a la organización en el tercer lugar en términos de gasto humanitario, detrás de EE UU y Reino Unido. Caritas contaba con un gasto de aportaciones voluntarias de \$294 millones, casi equivalente al del Gobierno de Suecia. Las aportaciones voluntarias son importantes por la velocidad de la respuesta, su flexibilidad y su falta relativa de condiciones.



## Notas

**6** Definidas como organizaciones y agencias internacionales dedicadas a la provisión de ayuda material y otras operaciones de apoyo tangible a poblaciones en crisis. Esto incluye la prestación de asistencia técnica para fines humanitarios, pero excluye a los observadores/activistas de derechos humanos, otras organizaciones puramente de incidencia, mantenedores de la paz, agentes para la pacificación y la reconciliación y misiones religiosas para las que la provisión de ayuda sea una actividad secundaria.

**7** Sin incluir el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otras ONG que, por motivos de independencia y neutralidad, operan mayoritariamente fuera de las estructuras de coordinación.

**8** Estos incluyen a los empleados internacionales y nacionales de agencias humanitarias de la ONU (miembros del IASC), ONGI, el CICR y la FICR/sociedades nacionales de la Cruz Roja/Media Luna Roja. La cantidad estimada de empleados de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja no se contó en los cálculos anteriores del número de trabajadores de ayuda de los miembros del equipo del estudio, y su inclusión en este estudio ha revisado al alza la estimación anterior de 290.000 personas (Stoddard y otros 2009).

**9** Esta estimación más baja estaba basada en el porcentaje medio asignado a acción humanitaria en 2008 del gasto en proyectos en el extranjero de organizaciones con mandato múltiple.

**10** Por ejemplo, la estimación del estudio no incluye los gastos relacionados con la seguridad de los donantes del CAD, lo que reduce considerablemente la cantidad.

**11** Estos son los miembros del IASC: Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de la ONU (UNFPA), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organismo de Obras Públicas y Socorro de la ONU (UNRWA), PMA, Organización Mundial de la Salud (OMS) y OCHA.

# 3

## EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Esta sección incorpora las observaciones de la encuesta, las entrevistas y la síntesis de evaluación en un estudio del desempeño del sistema humanitario en función de medidas ampliamente enmarcadas dentro de los criterios de la OCDE de relevancia/idoneidad, conexión, coherencia, cobertura, eficiencia y eficacia, y partiendo también de referencias clave como Esfera, el código de conducta y el sistema de la Asociación para la Responsabilidad en el Ámbito Humanitario (HAP).

En general, muchos contextos en los que se identificó previamente un desempeño débil se han mantenido sin cambios en el mejor de los casos, lo que incluye algunas cuestiones fundamentales como el liderazgo, y la relación y responsabilidad del sistema con los beneficiarios.

Por encima de todo, el sistema humanitario es inconsistente: las observaciones de las entrevistas y las evaluaciones identificaron una enorme variabilidad dentro y entre las crisis en términos de desempeño. Dentro de las crisis recientes, se citan desempeños especialmente débiles en los casos de Pakistán (2009), Kenya (2009) y Etiopía (2008), debido a una combinación de financiamiento inadecuado, respuesta lenta y coordinación y liderazgo deficientes. Por otro lado, las iniciativas de respuesta recibieron en general comentarios positivos en el caso de Kenya en respuesta a la violencia poselectoral (2008), Líbano (2007) y el terremoto de Yogyakarta en Indonesia (2006). Además, ciertos programas, actores

y sectores son objeto de alabanza o crítica dentro del contexto más amplio de las emergencias. En la encuesta, el desempeño de los sectores de ayuda alimentaria y logística/coordiación obtuvieron las mejores calificaciones en promedio. Los sectores peor calificados en términos de desempeño fueron la agricultura, la protección y la recuperación temprana. Cuando tuvieron que calificar su propio sector de trabajo, los encuestados señalaron que el aspecto más fuerte era la priorización/idoneidad y la participación de las autoridades locales, y el más débil era la participación de los beneficiarios.

### 3.1 | Cobertura/suficiencia

En esta sección se examina primero la idoneidad del financiamiento y después se analizan las cuestiones relacionadas con el acceso y la cobertura operativa, para responder a las preguntas básicas:

- ¿Tiene el sistema recursos adecuados para hacer su labor?
- ¿Hay capacidad para alcanzar a todas las poblaciones necesitadas?

#### 3.1.1 | Financiamiento con respecto a las necesidades

Como se mencionó anteriormente, el volumen absoluto de contribuciones humanitarias globales ha



seguido aumentando, con un crecimiento especial después de 2005. Además, la puntualidad del financiamiento humanitario parece haber mejorado en el período posterior a la reforma en contextos de crisis crónicas (no se ha observado una mejora con respecto a los llamamientos urgentes). Esto se ha puesto de manifiesto en el mayor porcentaje de contribuciones anuales totales que se comprometen durante el primer y segundo trimestre – o el año anterior – lo que indica una mejora de la capacidad de las organizaciones de ayuda para planificar y sostener su presencia operativa en situaciones de emergencia crónica. Esto es importante en términos de predictibilidad y preparación, ya que la mayoría de la acción humanitaria tiene lugar en crisis prolongadas, que exigen asistencia año tras año, a diferencia de las emergencias repentinas.<sup>12</sup>

Sin embargo, a pesar de estos acontecimientos positivos, sigue siendo cierto que en la mayoría de los casos el financiamiento no responde a las necesidades. La insuficiencia persistente con respecto a las necesidades se hace evidente en los datos sobre financiamiento y las evaluaciones de casos, y se deduce de las conclusiones de las entrevistas y los resultados de la encuesta global, en la que una clara mayoría de todos los niveles y en todas las regiones considera que el financiamiento es insuficiente para cubrir las necesidades de su contexto particular. Había una insatisfacción aún mayor con el nivel de financiamiento para los sectores concretos de los encuestados. El informe GHA (Development Initiatives 2009a) concluye que alrededor del 30% de las necesidades identificadas en los llamamientos unificados y urgentes de la ONU no se han cubierto en cada uno de los últimos tres años, y la cobertura ha variado ampliamente en función de la crisis. Oxfam concluye que “el nivel actual de financiamiento es aún demasiado bajo para cubrir siquiera las necesidades humanitarias corrientes” (Scheumer-Cross y Taylor 2009). Los estudios de los beneficiarios también han señalado que la asistencia humanitaria ha sido inadecuada en relación con las necesidades. Un estudio del Fritz Institute (2006) concluyó que, diez meses después del terremoto en Pakistán, un gran número de personas afectadas dijeron tener una gran necesidad de asistencia básica. La complicación aumenta por el hecho de que, con el objetivo de medirlas, las “necesidades” se definen

como los requisitos señalados por los proveedores de ayuda humanitaria (por ejemplo, planes de trabajo, procedimientos de llamamientos unificados (PLU), etc.) lo que no refleja necesariamente las necesidades reales de la población sobre el terreno. Se ha dicho con frecuencia que el uso de la medida de los “requisitos” para las necesidades constituye una debilidad, que sólo se está empezando a abordar mediante mejoras en las metodologías de evaluación de las necesidades y los planes coordinados de acción humanitaria, que por el momento constituyen la mejor referencia disponible de la necesidad.

Las evaluaciones tienden a centrarse en las fortalezas y debilidades de la asistencia suministrada por las agencias de ayuda y obvian la cuestión de las poblaciones no atendidas. Por lo tanto, las evidencias existentes no permiten emitir juicios sobre la idoneidad de la cobertura por parte de los actores humanitarios de la totalidad de las necesidades humanitarias globales, a diferencia de las necesidades identificadas en relación con financiamiento solicitado. Entre los actores humanitarios ha habido una tendencia a basar los llamamientos tanto en lo que consideran que puede esperarse realísticamente de los donantes como en la evaluación objetiva de las necesidades. Por lo tanto, cifras tales como el porcentaje de incumplimiento de los objetivos de los llamamientos unificados y urgentes deben manejarse con cuidado. En el caso de Afganistán, Donini (2009) señala que “se desconocen la dimensión y el alcance de las acciones humanitarias”, al hacer un seguimiento del colapso de la recopilación de información y la capacidad de análisis en el país. También hay poblaciones que simplemente no son detectadas por radar del sistema internacional humanitario. Por ejemplo, en 2007 se observó que los refugiados iraquíes en Siria recibían muy poca asistencia de la comunidad internacional, mientras que el ACNUR intentaba ofrecer más asistencia, pero sólo podía atender a una fracción de los 1,5 millones de refugiados (Al-Khalidi y otros 2007).

Lo que también falta, tanto en tiempo real como en las observaciones de las evaluaciones, es algún sentido del grado de idoneidad con que se están cubriendo las necesidades en sectores particulares. En Myanmar ha habido financiamiento adecuado

del socorro inmediato para salvar vidas, pero fondos limitados para la recuperación; en Angola, la respuesta al retorno de tres millones de personas desplazadas internas (PDI) resultó “tardía y débil” y una muestra de los problemas continuados de reorientación del socorro a la rehabilitación (Folke y otros 2008; Turner 2008). La falta de financiamiento de la reducción del riesgo de desastres (RRD), y específicamente la preparación, fue destacada constantemente por los entrevistados de la ONU, las ONG y los gobiernos nacionales, y subrayada en las conclusiones de las evaluaciones. Por ejemplo, un estudio de la capacidad dentro del sector de agua, saneamiento e higiene (WASH) observó que el financiamiento se consideraba un importante factor limitador de la eficacia de la respuesta, y que los fondos para la preparación y la reducción de riesgos eran los más restringidos (Cosgrave 2009).

Aunque el financiamiento todavía no se corresponde con las necesidades, los análisis financieros recientes demuestran que no sólo se está cubriendo una proporción mayor de las necesidades que en años anteriores, sino que también hay menos discrepancia que antes entre los sectores y las

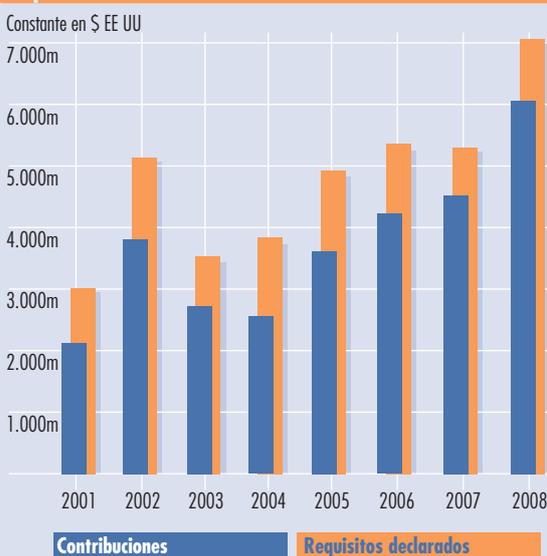
emergencias en términos de cobertura financiera. Los datos mostraron que la cobertura de los requisitos declarados ha aumentado en todos los sectores operativos, y que los mayores incrementos se han producido en los sectores con una escasez crónica de fondos (recuperación económica, refugio) y con menor dotación dentro de los sectores previamente mejor financiados (ayuda alimentaria). Además, el financiamiento de emergencias crónicas ha aumentado, en términos de cantidades absolutas y de porcentaje de cobertura de los requisitos declarados (Stoddard 2008).

Este desarrollo está correlacionado con la aparición del CERF ampliado y otros nuevos mecanismos de financiamiento mancomunado. Las evaluaciones de estos instrumentos han sido mayoritariamente positivas. Se ha considerado que el CERF ha avanzado en el cumplimiento de sus objetivos de mejorar la puntualidad de la respuesta inicial a las emergencias repentinas y el financiamiento de las emergencias olvidadas (Barber y otros 2008). En Mozambique se observó que “el CERF ayudó a asegurar una respuesta rápida, y un programa de asistencia más grande de lo que habría sido posible de otra manera” (Cosgrave y otros 2007). En los casos de la RDC y Sudán, se consideró que los fondos mancomunados habían otorgado poder a los coordinadores humanitarios, respaldado la coordinación, llenado los vacíos sectoriales, geográficos y temporales, permitido que donantes más pequeños financiaran actividades en la RDC y facultado al personal sobre el terreno para mejorar la asignación de fondos (Willits King y otros 2007).

Los funcionarios de la ONU entrevistados se hicieron eco de estas valoraciones positivas, subrayando su contribución a la mejora de la coordinación al sentar en la mesa a las agencias y aislar mejor el financiamiento de los intereses políticos de los gobiernos donantes. En contraste, los profesionales de las ONG encuestados expresaron una fuerte preocupación por las modalidades de financiamiento común, tanto en términos de cuestiones de eficiencia y eficacia, como con respecto a la capacidad de las agencias para mantener su independencia e imparcialidad. Se consideró que los mecanismos mancomunados que funcionan mal tienen un impacto negativo sobre la

**Figura 5**

**Los flujos de ayuda humanitaria con respecto a los requisitos, 2001–2008**



Fuente: Cifras de FTS de OCHA



puntualidad y la eficacia en función de los costos de la respuesta (ActionAid y otros 2009; Mowjee 2009). En la parte positiva, las reformas del financiamiento han estimulado nuevas conversaciones acerca de la mejora de los métodos de financiamiento colaborativo dentro de la comunidad de ONG.

Aunque se cree que el CERF ha marcado una diferencia en cuanto a la disponibilidad de financiamiento para crisis olvidadas, siguen existiendo desigualdades de fondos entre desastres, y preocupación por que algunas poblaciones están simplemente fuera del radar del sistema internacional humanitario. La Oficina de Ayuda Humanitaria de la CE (ECHO) se ocupa especialmente de las crisis olvidadas mediante el uso de su instrumento de Evaluación de las Crisis Olvidadas (FCA), con el que intenta identificar crisis humanitarias graves en las que las poblaciones afectadas no reciben suficiente ayuda internacional y, en 2009, destaca, por ejemplo, las crisis olvidadas de Myanmar y Yemen (ECHO 2009). El Centro de Seguimiento del Desplazamiento Interno (IDMC 2009) subraya la relativa negligencia y la fatiga de los donantes con respecto a las crisis prolongadas de desplazamiento en Colombia, Etiopía, Filipinas e India. Se observó que los refugiados iraquíes en Siria recibieron muy poca asistencia de la comunidad internacional en 2007, mientras que el ACNUR intentaba ofrecer más asistencia, pero sólo podía atender a una fracción de los 1,5 millones de refugiados (Al-Khalidi y otros 2007).

Además de abandonadas en términos de financiamiento, las crisis olvidadas también tienden a sufrir la falta de atención analítica. Las evaluaciones examinadas para esta síntesis se centran sobre todo en los desastres más grandes y destacados, y muy pocas de ellas analizaban desastres más pequeños y menos destacados.

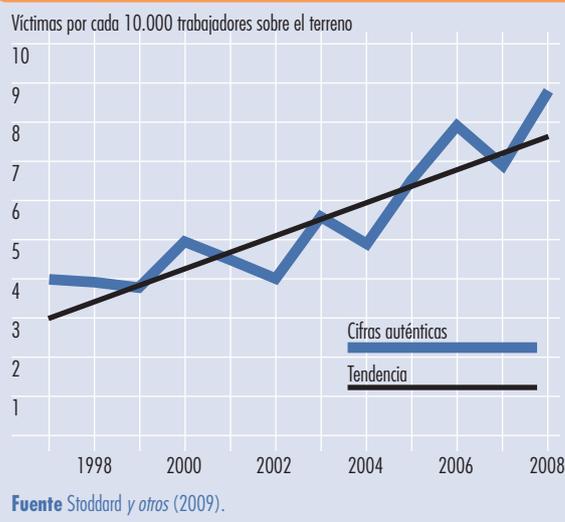
### 3.1.2 | Acceso y cobertura operativa

A pesar de que la huella humanitaria global está creciendo en todo el mundo, el acceso humanitario está sometido a mucha presión. Según las observaciones de las entrevistas y la encuesta, el acceso a las poblaciones necesitadas se está viendo cada vez más obstaculizado por los gobiernos, en

algunos casos, y la creciente inseguridad e ilegalidad, por ejemplo. Se ha desarrollado recientemente una iniciativa de OCHA para observar y seguir las limitaciones de acceso, y las primeras conclusiones de este proceso se subrayaron en el informe de 2009 del Secretario General sobre la protección de los civiles ante el Consejo de Seguridad de la ONU (Secretario General de la ONU 2009a). Concluyó que el acceso puntual y sin obstáculos de las organizaciones humanitarias a los civiles necesitados se ha convertido en una cuestión cada vez más crítica. El estudio identificó tres tipos de limitaciones al acceso, que plantean actualmente las mayores dificultades debido a su ocurrencia generalizada y frecuente, la gravedad de sus repercusiones para el personal para el personal y las operaciones humanitarias, y sus consecuencias para las poblaciones necesitadas. Son restricciones burocráticas impuestas por gobiernos y otras autoridades, la intensidad de las hostilidades y los ataques contra personal y activos humanitarios. Aunque no pudo cuantificar el impacto de estas restricciones sobre el acceso y la cobertura operativa, el informe aportó pruebas detalladas, anecdóticas y específicas de países sobre las dificultades que plantearon para las operaciones humanitarias durante el año anterior y señaló las consecuencias de la disminución de la eficacia de las actividades

**Figura 6**

#### Tasa global de ataques contra trabajadores de ayuda, 1997-2008



de ayuda y el incremento de los costos de entrega, así como las repercusiones sobre los civiles, como el prolongamiento del sufrimiento y el aumento del riesgo de desplazamiento, enfermedad y desnutrición.

Con respecto a la cuestión de la violencia contra trabajadores de ayuda, Stoddard y otros (2009) reconocen que el trabajo en la asistencia humanitaria siempre ha sido una profesión peligrosa, aunque señalan que este peligro ha aumentado drásticamente en algunas situaciones durante los últimos tres años. La tasa de incidencia global de la violencia contra trabajadores de ayuda, especialmente secuestros, ha aumentando marcadamente (61%) desde 2006. Afganistán, Somalia y Sudán (Darfur) han resultado los contextos más peligrosos para las operaciones de ayuda, y abarcan más del 60% de los incidentes violentos y trabajadores humanitarios afectados en los últimos tres años. Además, los ataques en estos contextos se han debido cada vez más a motivos políticos, lo que refleja un ambiente menos permisivo para el trabajo humanitario y una persecución sin matices de la totalidad del sector de ayuda dominado por Occidente.

Una pluralidad de los encuestados que trabajan en África y Oriente Medio indicó que su capacidad para atender a poblaciones necesitadas había disminuido durante los últimos dos a tres años (por razones principalmente relacionadas con el aumento de la inseguridad en ciertos contextos). En Asia y las Américas, la mayoría de los encuestados consideraron que el nivel de acceso humanitario se había mantenido más o menos igual.

## 3.2 | Relevancia/idoneidad

Con respecto a las medidas de relevancia e idoneidad, el informe examinó las siguientes preguntas:

- ¿Se evalúan adecuadamente las necesidades?
- ¿Se priorizan y abordan adecuadamente las necesidades?

### 3.2.1 | Evaluación de necesidades

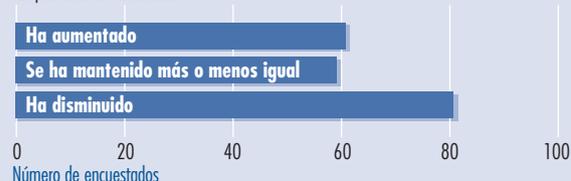
La evaluación de necesidades sigue siendo una debilidad clave dentro del sistema, como han determinado ALNAP y otras evaluaciones y estudios independientes (Cosgrave y Herson 2008; Secretario General de la ONU 2009b; Vaux 2006). Sin embargo, las pruebas de este estudio indican un progreso tanto en la calidad como en la cantidad de las evaluaciones, y en el desarrollo de nuevas herramientas y metodologías para mejorar su utilidad.

La mayoría de los encuestados señalaron que se había emprendido una evaluación coordinada de las necesidades en su contexto, que la calidad de las evaluaciones era “adecuada” y que la mayor parte de sus organizaciones había participado. La mayoría también había observado una modesta mejora en la práctica de la evaluación de necesidades humanitarias con respecto a años anteriores. Sin embargo, casi un tercio de los encuestados indicaron que no había tenido lugar ninguna evaluación conjunta de necesidades en su contexto, y el 10% señaló la mala calidad de las evaluaciones de las

**Figura 7**

#### Observación de la encuesta: acceso/cobertura

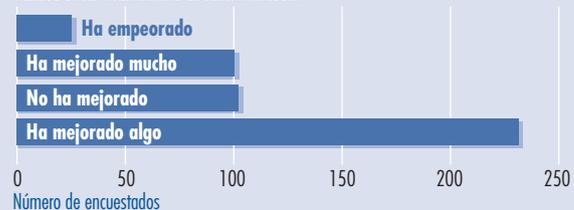
En África: la capacidad de los participantes en la ayuda de atender a todas las poblaciones necesitadas



**Figura 8**

#### Observación de la encuesta: evaluación de las necesidades

Calidad de las evaluaciones de las necesidades





necesidades (es decir, no produjeron un reflejo exacto o una priorización de las necesidades). La mayor mejora de las evaluaciones de las necesidades se observó en América Latina/Caribe, y la menor en Oriente Medio.

Asimismo, la mayoría de los entrevistados opinaron que, en general, la práctica de las evaluaciones estaba mejorando, lo que incluía el conocimiento del funcionamiento básico (por ejemplo, técnicas de muestreo, etc.) y la calidad de las herramientas disponibles y la orientación para las agencias. También observaron un interés creciente en las evaluaciones entre organismos. Los donantes entrevistados para el estudio opinaron que había algunas muestras de mejora en la práctica de las evaluaciones en términos de fiabilidad y consistencia, pero seguían preocupados por la existencia de demasiadas evaluaciones múltiples y la imposibilidad de comparación a nivel global. Los gobiernos donantes han escrito recientemente una carta conjunta a Sir John Holmes, secretario general adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Ayuda de Emergencia, solicitando una mayor inversión en evaluaciones de las necesidades y mayor insistencia en la posibilidad de comparar las crisis.

La síntesis de evaluaciones extrajo conclusiones similares. El estudio anual de ECHO sobre el PLU observó que las evaluaciones de las necesidades han mejorado en cierto modo, especialmente a nivel sectorial, aunque siguen existiendo algunas preocupaciones acerca de la calidad general. En particular, se sigue considerando que el análisis intersectorial y la identificación de vacíos son débiles. El mapa de OCHA (2009) de las iniciativas de evaluación humanitaria observó que las agencias y los conglomerados están seriamente involucrados en esfuerzos para estandarizar y mejorar su propia práctica de evaluación y desarrollar alianzas para las evaluaciones conjuntas y la consolidación de la información. Los entrevistados manifestaron su preocupación por que hubiera quizá demasiadas iniciativas paralelas, y señalaron que había una necesidad de mayor coherencia y marcos comunes. También se reconoció que las agencias internacionales no deberían dirigir solas las evaluaciones conjuntas, y que existe el

desafío fundamental de involucrar a los gobiernos y las partes interesadas locales. Las evaluaciones señalaron problemas constantes con la multiplicidad de evaluaciones, lo que genera cansancio entre las poblaciones afectadas por desastres y los funcionarios locales. Durante la evaluación de la respuesta en el Líbano, Walden y otros (2006) se reunieron con el alcalde del municipio de Sharma que señaló que se había entrevistado con 50 ONGI, “la mayoría de las cuales hablaron pero nunca ofrecieron ningún resultado”. Las consultas con los beneficiarios revelaron frustraciones con la multiplicidad de evaluaciones de las necesidades y un “cansancio” generalizado con las encuestas, sin un seguimiento ni comentarios posteriores sobre las consiguientes decisiones sobre el programa (CDA 2006a; Duffield y otros 2008).

El Plan de Acción Humanitaria de la RDC de 2009 se ha citado como un ejemplo de mejores prácticas en la evaluación multilateral de necesidades y la priorización de la asignación de fondos mancomunados (Darcy y Foliot 2009). El Plan de Acción Humanitaria de 2009 utiliza criterios para el desencadenamiento de una respuesta humanitaria. La información de evaluación se recopiló entre todos los distritos afectados y se clasificó en función de la gravedad de las necesidades entre seis sectores prioritarios: PDI, retornados, protección, violencia sexual y de género, desnutrición y salud (OCHA 2009). También hay inversiones a nivel de país para la mejora de la capacidad analítica. Boudreau (2009) destaca la Unidad de Integración de Medios de Vida (Livelihoods Integration Unit) en Etiopía en 2006, cuyo objetivo es desarrollar la capacidad del sistema de alerta temprana del gobierno, utilizando los datos de la economía de los hogares como marco analítico, y ha sido un “avance científico” en el área de la evaluación del riesgo de desastres. También se ha hecho hincapié en la mejora de la evaluación de los mercados en emergencias para posibilitar respuestas más apropiadas y el desarrollo de un instrumento de mapeo y análisis de los mercados en situaciones de emergencia (EMMA) (Albu y Murphy 2007).

Otras nuevas herramientas que han sido recibidas positivamente incluyen el mecanismo de evaluación rápida de conglomerado múltiple (McRAM) en Pakistán y la evaluación conjunta de necesidades post

Nargis (PONJA) en Myanmar. El objetivo del proyecto de evaluación y clasificación de emergencias (ECE) es mejorar la base sobre la que los actores de la ayuda identifican las necesidades y adoptan decisiones sobre la priorización y la asignación de recursos, mediante la promoción, la armonización y la mejora de la posibilidad de comparar las evaluaciones entre agencias y las actividades de análisis (OCHA 2008). El marco integrado de clasificación de las fases (MIC) es un enfoque técnico de múltiples organismos con el objetivo de ofrecer información puntual, fiable y accesible sobre la situación de seguridad alimentaria a las personas encargadas de tomar decisiones. Se ha adoptado y se utiliza habitualmente en seis países, y se está poniendo a prueba en otros (MIC 2008). OCHA también está trabajando en un instrumento para consolidar la información humanitaria esencial de manera coherente y accesible, actualmente denominado panel de control humanitario (Humanitarian Dashboard), que se está desarrollando aún más y probando sobre el terreno (ONU 2009).

Garantizar una mayor participación de las poblaciones afectadas por desastres en las evaluaciones sigue siendo un desafío. Las personas consultadas dentro del proyecto Escuchemos a la Gente (Listening Project) en varios países opinaron que no se les consultaba adecuadamente acerca de sus necesidades y la mejor manera de cubrirlas (CDA 2006a; 2006b; 2006c). Rothkegel y otros (2008) y los entrevistados señalan que la implementación sistemática de evaluaciones participativas en la mayoría de las operaciones del ACNUR es un avance importante. Sin embargo, también señalan que no se está traduciendo en un mayor involucramiento en la planificación o la implementación participativa, lo que hace que “la participación de los beneficiarios lograra con frecuencia resultados más retóricos que reales”.

### 3.2.2 | La priorización de las necesidades y la asignación apropiada de recursos

A nivel global, ECHO ha desarrollado instrumentos para asegurar la coherencia en la asignación de recursos. La evaluación global de necesidades clasifica a los países en función de su vulnerabilidad relativa y la existencia de una situación de crisis, y la evaluación de las crisis olvidadas (FCA) intenta

identificar crisis humanitarias graves y prolongadas en las que las poblaciones afectadas no están recibiendo ninguna ayuda o una ayuda insuficiente. El objetivo es ofrecer medidas objetivas para garantizar que el principio de independencia se aplica en las asignaciones (ECHO 2008). El modelo de enfoque global (Global Focus Model) de OCHA, desarrollado en la oficina regional de Asia para clasificar las necesidades y las capacidades de cada país, representa un intento similar de evaluar objetivamente las necesidades relativas y priorizar los recursos en consonancia.

A nivel de emergencias individuales, la mayoría de las evaluaciones analizadas concluyeron que las respuestas eran adecuadas a las necesidades. Sin embargo, con frecuencia no estaba claro hasta qué punto se habían considerado otras alternativas de asistencia, y el análisis crítico de la idoneidad de las respuestas sigue siendo raro (Levine y Chastre 2004). La falta de respaldo adecuado para posibilitar la recuperación de los medios de vida fue un tema persistente en varias evaluaciones (Harvey 2009a; Tod y otros 2008). No obstante, a pesar de la tendencia de la ayuda humanitaria a centrar sus programas dentro de una serie determinada de sectores y actividades tradicionales, ha habido algunas muestras recientes de que se están considerando y probando una gama más amplia de intervenciones.<sup>43</sup>

Por ejemplo, está aumentando la conciencia y la voluntad con respecto a la entrega de dinero como alternativo o complemento de la asistencia en especie (Harvey 2007; PMA 2008b). También se ha prestado mayor atención a una gama más amplia de intervenciones para apoyar los medios de vida y promover el desarrollo del mercado (Maxwell y otros 2008; SEEP 2007; USAID 2007). La red para la educación y la promoción de la pequeña empresa (SEEP) ha publicado una nueva serie de normas mínimas para la recuperación económica después de una crisis, que se centra en estrategias e intervenciones destinadas a promover las empresas, el empleo, el flujo de efectivo y la gestión de activos entre las empresas y los medios de vida afectados (SEEP 2009). Las intervenciones para apoyar los medios de vida de los pastores y la cría de ganado son otra área para la que se han desarrollado muy recientemente programas y directrices innovadoras



(Alinovi y otros 2007; Watson y Catley 2008). Hay un interés creciente en el posible empleo de seguros como forma de respuesta a la inseguridad alimentaria y los desastres. Los proveedores de servicios microfinancieros han estado examinando la posibilidad de extender su gama de productos a los microseguros; a nivel más macro, algunos gobiernos han emitido “bonos de catástrofe” para contrarrestar eventos climatológicos extremos, y las agencias de la ONU han estado poniendo a prueba índices de seguros basados en el clima (Slater y Dana 2006; Twigg 2004; PMA 2005). Existe un interés creciente en cuestiones relacionadas con la tierra en las crisis humanitarias y un reconocimiento de que es fundamental abordar mejor estas cuestiones (IDMC 2009).

La posibilidad de adoptar enfoques a largo plazo con el fin de ofrecer protección y asistencia social como alternativa o complemento del socorro ha cobrado importancia, especialmente en lugares donde los programas de asistencia llevan mucho tiempo sufriendo una vulnerabilidad crónica (Harvey y otros 2007; Harvey 2009a). El programa de producción social productiva (PSNP) de Etiopía y el programa de protección social contra el hambre (Hunger Safety Net) de Kenya son los ejemplos más conocidos. Shoham (2007) señala que hay un acuerdo generalizado en que el PSNP representa una mejora significativa con respecto a los programas de ayuda anteriores y un avance positivo para encontrar soluciones a largo plazo para la inseguridad alimentaria en Etiopía.

También ha habido algunas innovaciones y cambios importantes de enfoque en sectores tradicionales. Por ejemplo, en el caso de la nutrición se ha producido un cambio importante desde los enfoques basados en centros a la alimentación terapéutica a la adopción generalizada de una estrategia denominada ahora desnutrición aguda gestionada por la comunidad (CMAM), que utiliza alimentos terapéuticos listos para comer para tratar la desnutrición aguda en la comunidad siempre que sea posible. Navarro-Colorado (2007) argumenta que, teniendo en cuenta los bajos niveles actuales de cobertura e impacto sobre la población, existe la necesidad de explorar intervenciones alternativas a la alimentación

suplementaria, dirigidas a la población en general. Navarro-Colorado y otros (2008) promueven una mayor consideración de métodos como la distribución general de alimentos especiales durante los períodos previos a la cosecha o la ampliación de los programas generales de raciones. La red de alimentación en situación de emergencia (ENN) está a punto de empezar un proyecto de investigación para comparar los resultados del método tradicional de alimentación suplementaria con la ampliación de las raciones generales.

En las consultas con los beneficiarios consultados destacó, con frecuencia, la preocupación por la manera de asignar la asistencia internacional. Un tema persistente de los estudios de caso del proyecto Escuchemos a la Gente era un sentimiento de injusticia en la selección de beneficiarios. En Aceh, la gente opinó que sería mejor distribuir cantidades más pequeñas de ayuda de manera más equitativa (CDA 2005). En Pakistán, el principal motivo de insatisfacción con la asistencia recibida era la percepción de desigualdad en el proceso de distribución de la ayuda (Fritz Institute 2006). Maxwell y Burns (2008) señalan una desconexión entre las definiciones externa e interna (comunidad) de la vulnerabilidad y de quién merece asistencia – lo que lleva a un reparto generalizado de la ayuda alimentaria. En Somalia, por ejemplo, Jaspars y Maxwell (2008) encontraron una redistribución y división generalizadas de la ayuda alimentaria, que limitaba la exclusión pero hacía que nadie recibiera gran cosa.

### 3.3 | Eficacia

Dentro del apartado de la eficacia examinamos las siguientes cuestiones:

- Preparación/puntualidad: ¿El sistema tiene capacidad de respuesta, está preparado, es rápido y flexible?
- Coordinación: ¿Los componentes del sistema son coherentes y están coordinados?
- Seguimiento y evaluación: ¿El sistema identifica eficazmente y aplica las lecciones aprendidas sobre la calidad del seguimiento?

- Recursos humanos y gestión: ¿Los trabajadores de ayuda poseen cualificaciones, actitudes y experiencia adecuadas para planificar e implementar eficazmente programas apropiados? ¿El personal sobre el terreno recibe apoyo y supervisión adecuados de sus organizaciones?

### 3.3.1 | Preparación/puntualidad

Los estudios recientes y las personas entrevistadas para este estudio sugirieron que había mejorado la puntualidad de los actores humanitarios en la respuesta a emergencias y que las inversiones significativas en aspectos, como la capacidad contingente, han posibilitado respuestas más rápidas, especialmente a los desastres repentinos (Cosgrave y Herson 2008; Houghton 2007). Los beneficiarios consultados también señalaron a veces la rápida respuesta de las organizaciones no gubernamentales. En Tailandia, el proyecto Escuchemos a la Gente escuchó repetidamente entre los beneficiarios que “lo mejor es que las ONG trabajan rápido” (CDA 2007d). La mayoría de los encuestados también opinaron que había mejorado la puntualidad en general; especialmente en el caso de la región de América Latina/Caribe. Las valoraciones de la movilización de “personal con la calificación adecuada” como un componente particular de la puntualidad fueron menos positivas en cierto modo, aunque siguieron indicando una mejora general.

Se consideró que el financiamiento adelantado y no asignado mediante mecanismos como el CERF y los FHC influía en la mejora de la puntualidad de la respuesta. Además, las agencias y ONG que han creado o reforzado sus propios fondos rotatorios de emergencia como una reserva operativa tenían mayor capacidad de poner en marcha sus operaciones antes de recibir el financiamiento de los donantes. Dos tercios de los encuestados en un estudio del sector WASH señalaron que los fondos propios de las agencias eran la fuente clave de financiamiento durante las primeras semanas de la respuesta, lo que sugiere que las agencias tienen que contar con sus propios fondos de emergencia para poder actuar eficazmente en esta primera fase (Cosgrave 2009). La mayoría (62%) de los encuestados indicaron que su organización contaba con una reserva de fondos

de emergencia que se habían (o podrían haberse) utilizado para poner en marcha operaciones antes de la llegada de las donaciones de emergencia. En este sentido, la opinión era que las ONGI y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tenían el mayor nivel de preparación y las ONGL tenían el nivel más bajo, ya que la mayoría carecían de reservas de fondos.

En las evaluaciones se subraya reiteradamente la mejora de los planes y la preparación para contingencias como un elemento esencial para respuestas más puntuales (Choularton 2007; Lakeman 2008). Las directrices y los módulos de formación para los planes de contingencias del IASC defienden esta idea (OCHA 2008). Por ejemplo, las agencias que participaron en la respuesta en Mozambique subrayaron el valor de un ejercicio de simulación llevado a cabo en 2006 por el INGC antes de las inundaciones (Cosgrave y otros 2007).

Sin embargo, algunas evaluaciones señalan ciertos inconvenientes con el enfoque en la rapidez de la respuesta con respecto a la puntualidad. Aunque a veces existe la necesidad de rapidez, la situación puede convertirse en una precipitación contraproducente para que se vea que se está haciendo algo (Walden y otros 2006). Centrarse en la rapidez conlleva la pérdida de oportunidades de escuchar a la gente y desarrollar relaciones de respeto con actores locales (CDA 2008a). En Sri Lanka, la gente habló de la necesidad de que las agencias se tomen más tiempo, y dijeron que las prisas por gastar los fondos rápidamente habían provocado decisiones precipitadas e intervenciones inapropiadas a nivel local (CDA 2007b). Las evaluaciones de la respuesta al terremoto de Pakistán señalan que las mejoras de la capacidad ante las emergencias repentinas han generado otros problemas, como la pérdida de eficacia de otros programas cuando se desvía al personal de sus puestos normales, y problemas con la elevada rotación resultante de la necesidad de sustituir a la primera remesa de personal de emergencia (Cosgrave y Herson 2008). También se señala en las entrevistas que en el enfoque de la puntualidad no se tienen en cuenta las dimensiones del mantenimiento de la atención y la capacidad para seguir respondiendo a crisis prolongadas y de la inversión adecuada en la recuperación.



### 3.3.2 | Énfasis creciente en la RRD

Cada vez se presta más atención a la necesidad de aumentar las inversiones en la RRD y conectar mejor el trabajo de desarrollo y humanitario en esta área. En las entrevistas, gracias en parte al aumento de la preocupación por los impactos del cambio climático, la RRD se consideró un aspecto creciente de las políticas e inversiones programáticas de las ONG, lo que ha tenido algunas consecuencias positivas, como el mayor enfoque en las alianzas y la participación de la comunidad, y el aumento de la conciencia entre los colegas del mundo del desarrollo acerca de la necesidad de trabajar en la reducción de riesgos dentro de los programas de desarrollo.

Sin embargo, hay un reconocimiento general de que los recursos para la RRD son aún insuficientes. La decisión sobre epidemias (Epidemic Decision) de ECHO en África Occidental es un buen ejemplo de un programa regional para ayudar a los países a responder más rápidamente y eficazmente a las epidemias que se producen periódicamente (Harnemeijer and Meeux 2007). FICR, otra agencia líder en este campo, lleva colaborando con el Centro Africano de Aplicaciones Meteorológicas en el Desarrollo (ACMAD) desde 2008 con el fin de mejorar los mecanismos de alerta temprana para las inundaciones en África Occidental.

El Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha desarrollado directrices para la facilitación y la reglamentación de la ayuda internacional para catástrofes y la asistencia para la recuperación inicial. El proyecto de derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD) argumentó que los “gobiernos pueden y deben prepararse mejor para abordar problemas reglamentarios con respecto a la ayuda internacional que reciben” (FICR 2008b). Las directrices pueden contribuir a la mejora de la eficiencia de las operaciones de socorro y aclarar las funciones y responsabilidades de los diferentes actores involucrados. Cubren aspectos como el trámite acelerado de visados y aduaneros para el personal,

los bienes y el equipo de asistencia, exenciones de impuestos, aranceles y tasas, y simplificación de la manera en que las organizaciones humanitarias pueden adquirir personalidad jurídica nacional con el fin de operar legalmente en los países.

### 3.3.3 | Coordinación y alianzas

La introducción del sistema de conglomerados continúa dominando los debates sobre la calidad y la eficacia de la coordinación dentro del sistema humanitario. Las opiniones positivas acerca del valor del enfoque de conglomerado para la coordinación superaron a las negativas en las entrevistas y las evaluaciones analizadas. A nivel global, se considera que los conglomerados desempeñan un papel útil para que los actores concierten de manera más sistemática el desarrollo de políticas y normas más energéticas para ciertos sectores.

En las entrevistas, los funcionarios de la ONU señalaron la existencia de más y mejor espacio para el diálogo entre la ONU, las ONG y los donantes a nivel global en los debates sobre políticas y en ciertos contextos nacionales, especialmente con la mayor participación de las ONG en los grupos de trabajo y los equipos sobre el terreno del IASC. Se considera que, cuando se ha aplicado bien gracias a coordinadores experimentados y cualificados, el enfoque de conglomerado ha generado importantes mejoras en la planificación y la coordinación. Los aspectos de la predictibilidad y las alianzas han sido importantes. También existe la opinión de que los conglomerados facilitan que se compartan recursos humanos y financieros, se racionalicen las herramientas y las normas, se mejore el seguimiento de “quién está haciendo qué y dónde”, se aprendan lecciones y se intercambien nuevas tecnologías y formación. No obstante, los entrevistados insistieron en que surgen problemas cuando los conglomerados se aplican como un plan predeterminado, sin tener en cuenta el contexto y las capacidades existentes del estado. Se consideró que a algunas organizaciones todavía les costaba pensar más allá de su mandato, y que todavía no habían aprendido a poner el sector por encima de sus propios intereses organizativos.

Los funcionarios del Movimiento de la Cruz Roja entrevistados no estaban convencidos de que los conglomerados hubieran mejorado la situación, y señalaron el peligro de dividir las necesidades y las actividades por sectores. También señalaron que existe una necesidad real de empezar a formar equipos nacionales humanitarios – no sólo de la ONU –, pero que ese avance era muy lento. Los donantes entrevistados opinaron que los conglomerados funcionaban y tenían un impacto positivo, aunque reconocieron dificultades reales, como que el concepto de “proveedor de última instancia” (la responsabilidad de las agencias líderes del conglomerado de llenar los vacíos esenciales cuando no se disponga de otro proveedor) no se estaban utilizando o no estaba resultando eficaz. A pesar del escepticismo inicial, en general, las ONG consideran que los conglomerados están aportando mejoras a la coordinación, lo que incluye evitar la duplicación, generar un entendimiento compartido de las cuestiones clave e identificar los vacíos. La principal debilidad identificada por los representantes de ONG entrevistados es el concepto del proveedor de última instancia. Otras debilidades identificadas por las ONG incluyen que los conglomerados consumen una enorme cantidad de tiempo, que es difícil abordar cuestiones generales y que existe una falta de participación de las agencias locales de ayuda.

Existe claramente una gran variación del desempeño entre sectores y diferentes emergencias, con una gran dependencia de la calidad del liderazgo. Varios estudios han subrayado la importancia fundamental del sistema del coordinador humanitario (CH).

El fortalecimiento del sistema del coordinador humanitario es quizá la clave para hacer funcionar todos los demás componentes de la reforma humanitaria. Cuando el sistema del CH funcionó bien también funcionaron bien todos los componentes de la reforma humanitaria; cuando no funcionó bien éstos no tuvieron tanto éxito (Barber y otros 2008).

Scheumer-Cross y Taylor (2009) señalan un “fallo persistente en el reclutamiento de coordinadores humanitarios competentes y experimentados”. La mayoría de los entrevistados opinaron que todavía había pocas muestras de la fortaleza de los CH, y

consideraron que el liderazgo era la parte más difícil de la reforma. Demasiados CH todavía tenían escasos conocimientos sobre el sistema humanitario o los aspectos claves del derecho internacional humanitario y de derechos humanos necesarios para coordinar e incidir eficazmente en los gobiernos nacionales. Sin embargo, se señaló que OCHA estaba haciendo esfuerzos para abordar este problema mediante procesos más sistemáticos de iniciación, formación y desarrollo de las habilidades de los candidatos. Algunos representantes de ONG entrevistados cuestionaron que los coordinadores humanitarios pudieran realmente desempeñar un papel independiente fuera del programa más amplio de la ONU de desarrollo del estado y mantenimiento de la paz, y que el problema residía no tanto en la calidad de la persona sino en la cuestión estructural de la capacidad de independencia real del CH.

El tema de los conglomerados y sus ventajas y desventajas ha dominado los debates en los últimos años, pero vale la pena prestar atención a otras dimensiones de la coordinación. El mecanismo innovador del Grupo Central Tripartito (TCG) en Myanmar, que aglutinó a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el gobierno de Myanmar y la ONU, se consideró igual de importante y eficaz (Turner y otros 2008). Los representantes de ONG entrevistados también destacaron la importancia creciente de las estrategias de consorcios de ONG y la mayor colaboración entre agencias mediante iniciativas tales como el proyecto de desarrollo de la capacidad para emergencias a nivel global y las estrategias a nivel nacional como el Programa de Socorro Prolongado (Protracted Relief Programme) en Zimbabue (DFID 2007; Jones 2006).

Uno de los objetivos del proceso de reforma humanitaria es la mejora de las alianzas entre actores de la ONU y ajenos a la ONU. Las entrevistas realizadas para este informe reforzaron las preocupaciones expresadas reiteradamente por las ONG con respecto a la eficacia y la eficiencia de las agencias de la ONU para gestionar y desembolsar fondos mancomunados a socios de ONG. A pesar de las grandes esperanzas depositadas en la Plataforma Humanitaria Global



(Global Humanitarian Platform), que aglutina a las organizaciones humanitarias de la ONU, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG para fortalecer los principios de la colaboración, muchos participantes se sentían frustrados por el progreso lento de este “cuarto pilar” de la reforma humanitaria. Al mismo tiempo, es interesante que varios representantes de ONG entrevistados expresaran su aprecio por el papel del Coordinador de la Ayuda de Emergencia de la ONU en el establecimiento de relaciones con su comunidad, y creían que sus opiniones se escuchaban y que había mejorado su acceso durante su mandato.

Otra cuestión es la coordinación de los donantes. Stoddard (2008) señala que los “donantes con una presencia significativa sobre el terreno tienden a preferir una estrategia de hacer las cosas solos”. La mayoría del trabajo para mejorar la coordinación entre donantes debe realizarse a nivel del terreno. Sin embargo, muchos consideraron inefectiva la oficina conjunta de donantes que se había establecido en el Sur de Sudán (Harvey 2009c). Un estudio sobre la coordinación de los donantes a nivel del terreno recomienda que éstos se esfuercen más por aprovechar al máximo su capacidad colectiva mediante una mayor conjunción de su experiencia, conocimiento y recursos (Spaak y Otto 2009).

### 3.3.4 | Seguimiento y evaluación

Hubo todo tipo de opiniones con respecto a los avances dentro del sistema del seguimiento y la evaluación de la acción humanitaria. Beck (2003) identifica el seguimiento como una debilidad fundamental dentro del sistema, y parece que los avances han sido limitados. Muchas de las evaluaciones analizadas señalan graves limitaciones en el seguimiento que se lleva a cabo, y consideran que se necesitan claramente grandes mejoras en esta área. En general, la mayoría de los encuestados opinaron que habían mejorado la calidad del seguimiento y la evaluación de los proyectos. En las entrevistas hubo opiniones contradictorias, incluso dentro de la misma agencia. Algunos representantes de ONG entrevistados dijeron que había muy poca constancia de mejoras y que el seguimiento era un

aspecto realmente débil. Al mismo tiempo, existen algunas áreas de innovación.

Las evaluaciones en tiempo real (ETR) se consideraron positivas y especialmente útiles en las emergencias repentinas “para captar los problemas antes de que se agraven demasiado... actuando en caliente y contando todavía con la atención de los donantes y los gerentes de la organización” (Cosgrave y otros 2009). Ahora existe un grupo de interés de la ONU sobre las ETR que, de conformidad con el IASC, tiene la responsabilidad de que las ETR se conviertan en una iniciativa estándar. Se señalaron algunos ejemplos positivos de iniciativas en sectores particulares, como la estrategia recién desarrollada por Valid de seguimiento de los proyectos de nutrición (SQUEAK), en la que la cobertura es el criterio clave de que se está haciendo un seguimiento del éxito.

También hubo muchos ejemplos negativos. Las evaluaciones de los retornos en Sudán y Angola constatan la debilidad del seguimiento de los retornados (Crisp y otros 2008; Duffield y otros 2008). Cosgrave y otros (2007) señalan que el “seguimiento en Mozambique fue básico”, ya que los informes se ocupan de la cantidad de insumos y la cobertura más que de la calidad de la asistencia prestada y su impacto. En el caso del PMA en Kenya, Simkin y otros (2008) indican que “en muchos casos, los indicadores del impacto y los instrumentos de seguimiento no estaban logrando aportar información y mejorando los programas”, y un estudio reciente de ALNAP (Proudlock y otros 2009) señaló el problema general de que los indicadores del impacto no lograran aportar información a los programas. Maxwell y Burns (2008) constatan “muy poco seguimiento de los medios de vida y casi ningún seguimiento posterior a la distribución” en el Sur de Sudán. En un examen de los programas de alimentación suplementaria, Navarro-Colorado (2007) observa que los informes programáticos y los análisis de las estadísticas resultantes son “muy inadecuados” en muchos programas y recomienda criterios mínimos de información.

Varias evaluaciones subrayan la cuestión crítica de cómo hacer un mejor seguimiento de los

mecanismos de financiamiento mancomunado (Willits-King 2007). Barber y otros (2008) argumentan que “el CAE [coordinador de la ayuda de emergencia] ponga en práctica mecanismos firmes de garantía de la calidad y revisión entre pares con el fin de garantizar la mejora, el aprendizaje y el rendimiento de cuentas constantes en todas las fases de los procesos relacionados con el CERF” (Barber y otros 2008). El Secretario General de la ONU (2009b) señala que los PLU han aportado históricamente muy poca información sobre los logros alcanzados en el período anterior, por lo que existe escaso rendimiento de cuentas a nivel colectivo, aunque existe un avance en las revisiones de mitad del año 2009 de los PLU con respecto a los datos a nivel de conglomerado en función de los objetivos.

La HAP (2008) ha identificado el hecho constante de que no se tome en serio el rendimiento de cuentas desde arriba en la práctica de evaluación. Asimismo, el proyecto Escuchemos a la Gente observa que “las estructuras de incentivos predominantes en la actualidad no recompensan generalmente que se dedique más tiempo a las comunidades”, y los indicadores para seguir el desempeño se centran en los resultados más que en la calidad de las relaciones y los procesos (CDA 2008a).

En las consultas con los beneficiarios también se constataron problemas con el seguimiento. Los beneficiarios encuestados por el proyecto Escuchemos a la Gente en Etiopía atribuyeron las deficiencias en la calidad de los bienes y los servicios a una falta de observación y seguimiento de las agencias de ayuda (CDA 2006a). En Sri Lanka, la cuestión más candente con diferencia planteada por la gente con respecto a las funciones y las responsabilidades de los donantes fue la importancia de las visitas periódicas de seguimiento (CDA 2007b). Un hombre en Galle señaló que “la asistencia extranjera se concentra en los informes. Si éstos están bien elaborados, la realidad no se tiene en cuenta”. En Kosovo, la gente opinó que el personal internacional no pasaba suficiente tiempo sobre el terreno y dependía demasiado del personal y los organismos locales, que podrían estar corrompidos o influidos por consideraciones políticas. El informe señala que la gente preguntó una y otra vez “¿por

qué no regresó nadie? ¿Por qué no vinieron a comprobar cómo se estaba gastando el dinero, la calidad de los materiales empleados y quién los estaba recibiendo?” (CDA 2007c).

Un tema recurrente en la literatura humanitaria es la preocupación por que las agencias internacionales no invierten lo suficiente en un análisis más amplio de los contextos en los que trabajan, más allá de un seguimiento en cierto modo mecánico de los resultados derivados de los proyectos. Sin embargo, hay algunas muestras de inversiones en investigación y análisis más profundos. World Vision, por ejemplo, ha desarrollado herramientas para analizar emergencias complejas (encontrar el sentido en contextos turbulentos) y entender mejor la colaboración basada en principios con las fuerzas militares (HISS-CAM). Thompson (2008) señala que, cuando se puso a prueba recientemente HISS-CAM en Georgia y Myanmar, el personal constató que esta herramienta “facilitaba un proceso de diligencia debida analítico”. Los entrevistados también constataron colaboraciones y alianzas fuertes con instituciones académicas para emprender investigaciones sobre cuestiones y contextos humanitarios clave. El trabajo de IRC con universidades asociadas sobre la evaluación del impacto y la colaboración con Tufts University para el desarrollo de estándares sobre ganado y análisis en profundidad de los medios de vida en el norte de Uganda y Sudán son algunos ejemplos recientes (Stites y Akabwai 2009; Young y otros 2009).

También están creciendo rápidamente las oportunidades de utilizar la tecnología de la información de manera creativa para mejorar la gestión y el intercambio de información sobre emergencias. Innovaciones tales como Frontline SMS y Ushahidi han ofrecido nuevas maneras de recopilar y divulgar información en situaciones de crisis. Estas nuevas herramientas se caracterizan por las posibilidades que ofrecen a las personas afectadas por emergencias de generar y compartir información—como quedó demostrado durante la violencia poselectoral en Kenya, donde los afectados usaron Ushahidi para trazar un mapa de los brotes de violencia. World Vision ha puesto



a prueba un proyecto de identificación y recolección automática de datos (IRAD), un “esfuerzo sistemático para aprovechar tecnología y prácticas de negocios innovadoras dentro de los programas humanitarios de último tramo de World Vision” (Narhan 2008). Esto ha generado un sistema de hardware y software que emplea escáneres móviles de códigos de barras para gestionar la identificación de receptores y la asignación de alimentos. La evaluación del proyecto piloto llevado a cabo en el otoño de 2008 concluye que, aunque es necesario prestar atención a cuestiones tecnológicas pendientes antes de expandir el programa, “la implementación de dispositivos portátiles en los programas sobre alimentación de World Vision tendrá un valor significativo” (Carr 2008; Ramalingam y otros 2009a).

Está claro que la comunidad humanitaria puede beneficiarse de los avances en la tecnología de la información y la comunicación (TIC), pero, hasta ahora, la utilización de TIC se ha implementado de manera ocasional. ONG de todo el sector han adoptado varios aspectos de la TIC en sus operaciones diarias. Los sitios webs, los portales, los wikis, los blogs y las redes sociales virtuales han revolucionado la manera en que se comparte la información internamente, además de ampliar el alcance de la divulgación de información al exterior. El desarrollo de la TIC más dinámico hasta la fecha se ha producido en el terreno del mapeo geoespacial. Las aplicaciones de software como Google Earth, habitualmente denominadas sistemas de información geográfica (SIG), ofrecen imágenes en tiempo real y los sistemas de posicionamiento global (GPS) permiten al personal sobre el terreno recopilar, transmitir y analizar datos con más precisión y rapidez que antes. Esta tecnología no sólo tiene una repercusión inmediata sobre el terreno durante las emergencias, sino que además los datos recopilados pueden servir de base para análisis estadísticos a más largo plazo para las evaluaciones del impacto del proyecto. Un ejemplo de esto es el desarrollo de tecnología de seguimiento del clima que permite a las ONG pronosticar con cierto nivel de certidumbre dónde van a producirse catástrofes meteorológicas y dónde son más necesarios los servicios. Sin embargo, la mayoría de las ONG están utilizando esta tecnología a nivel individual. Dado que en las situaciones de ayuda

para desastres y emergencias suele haber varias ONG operando en la zona, sería muy beneficioso compartir los datos brutos, especialmente en términos de coordinación de los esfuerzos.

### 3.3.5 | Recursos humanos y capacidad organizativa

La opinión constante es que la capacidad general del sistema humanitaria necesita reforzarse. La Revisión de la Respuesta Humanitaria (Humanitarian Response Review) (Adinolfi y otros 2005) concluye que “el principal vacío identificado es el bajo nivel de preparación de las organizaciones humanitarias, en términos de recursos humanos y capacidades sectoriales”. Más recientemente, el Índice de Respuesta Humanitaria (HRI 2009) concluye que existe una necesidad continuada de fortalecer la capacidad general del sistema y que los actores internacionales “se emplean al máximo”. Los encuestados para el HRI otorgaron bajas calificaciones a donantes en todas las crisis con respecto a su apoyo a los planes de contingencia y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta. La importancia fundamental de los recursos humanos como principal factor determinante de la eficacia de la acción humanitaria se está reconociendo cada vez más. Según Webster y Walker (2009), “la calidad de la respuesta depende de la gente”; los autores observan que “invertir en el personal es una de las maneras más esenciales de mejorar la respuesta” y que “es esencial desarrollar relaciones y confianza dentro de toda la organización”.

Existen un gran número de iniciativas, en parte para responder a estas debilidades percibidas, dentro de organizaciones individuales y en las redes destinadas a desarrollar mayor capacidad de respuesta, como el proyecto de desarrollo de la capacidad para emergencias (ECB). Morris y Shaughnessy (2007) concluyen que el ECB ha contribuido significativamente a la mejora de la capacidad de respuesta a emergencias en las agencias participantes. Se está fortaleciendo la capacidad para la acción humanitaria dentro de ciertas organizaciones, en federaciones de organizaciones y dentro de sectores. Las evaluaciones o análisis sistemáticos publicados por los donantes sobre la capacidad de las agencias

ejecutoras sobre el terreno son escasos. Una excepción dentro de la síntesis de evaluaciones es la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Sida), que lleva a cabo estudios regulares de la capacidad de las organizaciones humanitarias asociadas con el fin de encontrar las vías más eficaces y eficientes para el financiamiento humanitario sueco.

Algunos donantes han invertido en iniciativas para fortalecer la capacidad de ciertas instituciones. Una evaluación concluye que todavía existen dudas acerca del éxito del respaldo a la capacidad para emergencias de la OMS a través del proyecto de acción sanitaria en la crisis (HAC) (Harnemeijer y Meeux 2007). La FAO ha realizado una inversión significativa en la mejora de su trabajo en la acción humanitaria; el cual representa ahora alrededor de la mitad de su volumen de actividad y es 30 veces mayor que hace una década (Barber y otros 2008).

Una encuesta centrada en la capacidad de WASH para emergencias observó una percepción generalizada de que el sector ha experimentado mejoras en el personal, las adquisiciones, el financiamiento, la preparación, los flujos de información y la coordinación durante los últimos cinco años. “Los que creen que las cosas han mejorado en el sector de WASH en los últimos cinco años superan con creces a los que piensan que la situación ha empeorado” (Cosgrave 2009).

También existe la percepción del aumento de la capacidad de los gobiernos nacionales afectados por los desastres para atender las necesidades de sus propios ciudadanos. Esto, por supuesto, está muy centrado en determinados contextos, y no todos los gobiernos están aumentando su capacidad, aunque parece haber una tendencia general a la mayor intervención oficial en cuestiones relacionadas con la gestión de desastres (Harvey 2009b). En un informe de 2009 de la Estrategia internacional para la reducción de los desastres de la ONU (UNISDR) se observa que se han hecho avances significativos en el fortalecimiento de las capacidades, los sistemas institucionales y la legislación para abordar las deficiencias en la preparación y la respuesta ante los desastres. Esto también se reflejó en las entrevistas, en las que muchos entrevistados subrayaron la afirmación creciente de los estados y el deseo cada

**Figura 9**

**Observación de la encuesta: habilidades y perfil de los trabajadores de ayuda**



vez mayor de ejercer más control sobre las respuestas de ayuda.

Muchos encuestados, aunque no una mayoría entusiasta de ellos, opinaron que la calidad general de los trabajadores de ayuda sobre el terreno parecía haber mejorado en general. No se señaló una mejora destacada del apoyo y la orientación de las sedes para el personal sobre el terreno. Los representantes de ONG entrevistados opinaron que el sistema estaba aún demasiado orientado a los expatriados, pero que al menos éstos estaban mejor formados, más calificados y tenían más habilidades que hace una década. Algunas ONG identificaron una mayor diversificación en términos de nacionalidades y género en las funciones principales. Algunos entrevistados consideraron que el liderazgo en el sector de las ONG era débil. Como señaló uno de ellos: “no hay un grupo suficientemente enérgico de responsables dirigiendo las respuestas a las emergencias en las grandes ONG. Y se han vuelto demasiado gerenciales, sin capacidad suficiente para hablar bien de los grandes temas”.

En las evaluaciones y en las entrevistas se señaló cada vez el aumento del número de personas en puestos clave de emergencia, las mejoras en la capacidad de respuesta inmediata de las agencias y el incremento de las inversiones en la capacitación del personal, como la creación de puestos para el aprendizaje dentro de la organización y los gerentes del bienestar del personal (Cosgrave y Herson 2008; Morris y Shaughnessy 2008). En algunas evaluaciones se constata la eficacia de las adscripciones estratégicas.



Sin embargo, una observación habitual de las evaluaciones es la necesidad de mayores inversiones en sistemas de gestión de los recursos humanos. Por ejemplo, una serie de evaluaciones constata la elevada rotación de personal, y las dificultades para reclutar a personal experimentado y para encontrar personal con las habilidades idiomáticas adecuadas (Bourgeois y otros 2007; Crisp y otros 2008; Duffield y otros 2008). Varios entrevistados y evaluaciones hablan de lo complicado que es lograr que el personal experimentado trabaje en los entornos más difíciles. Los puestos “impopulares” como Chad y Darfur suelen cubrirse con trabajadores de ayuda menos experimentados y tienen mayores niveles de rotación.

Varias evaluaciones subrayan los esfuerzos que se están haciendo para invertir en las habilidades y las capacidades del personal nacional, que están ocupando cada vez más puestos gerenciales superiores en las agencias de ayuda (Damerell 2008; EPN 2004; People In Aid 2007; Swords 2006). Sin embargo, en las entrevistas se transmitió la idea de que aún hay que hacer grandes esfuerzos en esta área. Varias evaluaciones señalan las tensiones entre el personal nacional e internacional. Sperl y otros (2006), por ejemplo, señalan que se movilizó a demasiado personal internacional en la respuesta del ACNUR en el Líbano y que el personal nacional se sintió apartado y marginado después de la llegada de los miembros del equipo de respuesta a la emergencia. Se está debatiendo la posibilidad de establecer una organización profesional y un proceso de acreditación para los trabajadores humanitarios, un tema que está siendo analizado en un estudio liderado por Save the Children (ELHRA 2009).

En las evaluaciones y otra documentación se presta muy poca atención a la cuestión de si el personal sobre el terreno recibe apoyo y supervisión adecuados de sus organizaciones, y parece ser un tema al que habría que prestar mayor atención. En las entrevistas se expresó cierta preocupación por la posibilidad de que el personal sobre el terreno estuviera sobrecargado con una lista siempre creciente de expectativas relacionadas con nuevas normas, directrices, temas generales y prioridades organizativas.

### 3.4 | Conexión y desarrollo de la capacidad local

El estudio se propuso responder a las siguientes preguntas con respecto a la conexión:

- ¿Con qué grado de eficacia se relacionan las agencias internacionales con actores nacionales y promueven la participación de las poblaciones afectadas?
- ¿Está la comunidad internacional activamente involucrada en el desarrollo de la capacidad de la respuesta humanitaria local?

Las evaluaciones destacan cada vez más las funciones críticas que desempeñan los actores locales. Por ejemplo, la respuesta al ciclón Nargis fue dirigida en gran medida a nivel nacional, debido en parte a las restricciones de acceso para las agencias internacionales de ayuda. Turner y otros (2008) señalan la impresionante actuación de personas particulares, empresas privadas, grupos estudiantiles y agencias locales, que desempeñaron un papel prominente en la respuesta. Las comunidades pastunes han liderado la respuesta al desplazamiento provocado por el conflicto en Pakistán en 2009, y la mayoría de los desplazados han sido acogidos por familias (HPG 2009). En el caso de los Territorios Ocupados de Palestina, OCHA informa que los cuatro principales comités zakat suministraron ayuda alimentaria a 145.450 hogares durante la segunda intifada, lo que los convierte en el segundo donante más importante después del UNRWA (Scheumer-Cross y Taylor 2009). En el caso de la respuesta al terremoto de Yogyakarta en Indonesia, las fuertes tradiciones de solidaridad fortalecieron la respuesta local. Los esfuerzos de la población local se vieron respaldados por camiones cargados de voluntarios de ciudades y universidades cercanas (Wilson y Reilly 2007).

Parece que hay un grado afirmación creciente de los gobiernos y una determinación renovada de insistir en que la autoridad soberana de los estados determina si se responde y cómo se responde a los desastres dentro sus fronteras nacionales. Cuando los gobiernos tienen la capacidad y se preocupan por el bienestar de sus ciudadanos, se han producido

respuestas muy exitosas. Las respuestas del gobierno de Mozambique a las inundaciones de 2007, la respuesta al tsunami en India y las respuestas a los terremotos de Pakistán e Indonesia se consideran especialmente eficaces (Cosgrave y otros 2007; Wilson y Reilly 2007). La respuesta a uno de los mayores desastres de 2008, el terremoto de Sichuan en China, estuvo mayoritariamente encabezada por el gobierno, y los actores internacionales desempeñaron una función marginal. En otros contextos, la situación ha sido más problemática, como la expulsión de las agencias de ayuda de Sudán, la reticencia inicial a permitir el acceso de las agencias internacionales para responder al ciclón Nargis en Myanmar y el entorno restrictivo para las operaciones en Sri Lanka. No obstante, para bien o para mal, el papel de los gobiernos en la respuesta a desastres ha estado más en el foco de atención y es probable que siga siendo así (Harvey 2009b). Young y otros (2007) señalan que, “en última instancia, el estado soberano ha de tener la última palabra sobre el nivel de asistencia internacional que necesita y quiere”. La poderosa incidencia política de la ONU y otros actores es influyente y adecuada, pero es necesaria mucha circunspección para no “parecer pesado”.

La falta de inversión en las capacidades locales y nacionales para la respuesta fue una de las conclusiones principales de la TEC y de otros estudios anteriores de ALNAP (Christoplos 2005; Telford y otros 2006). Las respuestas a la encuesta del HRI (2009) indican que la promoción de las capacidades locales sigue siendo un aspecto problemático, tanto para los donantes como para las agencias ejecutoras. Los beneficiarios consultados también subrayan el debilitamiento de las capacidades locales (CDA 2007b). Sin embargo, las evaluaciones recientes y las entrevistas realizadas para este estudio señalan algunas muestras de mejora en la manera en que los actores humanitarios internacionales se relacionan con las capacidades nacionales y locales, ya que los actores nacionales desempeñan un papel de liderazgo en algunos contextos. Es importante sopesar las críticas de que la ayuda humanitaria debilita las capacidades con el reconocimiento de verdaderos intentos de desarrollar y trabajar con las capacidades existentes de los gobiernos. La riqueza y fortaleza comparativas del sistema humanitario internacional

lo convierten en objetivo fácil de críticas más bien automáticas que no tienen en cuenta ni los esfuerzos reales para desarrollar capacidades ni las limitaciones reales del trabajo con instituciones locales en algunos contextos.

Partiendo de las respuestas a la encuesta para este estudio, una mayoría sólida en todas las regiones opinó que los esfuerzos para el desarrollo de la capacidad habían aumentado en los últimos dos o tres años. En todas las regiones, salvo en Oriente Medio, los encuestados señalaron que las reuniones de coordinación se celebraban normalmente en el idioma nacional o se ofrecía traducción. Los encuestados indicaron un incremento del financiamiento de las organizaciones locales por parte de donantes internacionales. Cuando hubo que valorar la calidad de la interacción de la comunidad de ayuda con las autoridades del gobierno beneficiario, la mayoría de los encuestados la calificaron de “aceptable: las organizaciones internacionales recurrieron activamente a las autoridades nacionales, pero la debilidad de su capacidad impidió su plena participación”. En general, el 21% de los encuestados consideraron esta interacción “buena: las autoridades nacionales lideraron o participaron intensamente en la respuesta”. Y casi el mismo porcentaje la calificó de “mala: la participación fue débil y las consultas de las organizaciones internacionales con las autoridades nacionales fueron mínimas”. Los funcionarios de la ONU entrevistados opinaron que el desarrollo de la capacidad nacional se estaba cobrando cada vez más importancia. Para el segmento humanitario de 2010 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU se han solicitado dos temas: desarrollo de la capacidad y colaboración con gobiernos beneficiarios.

Muchas agencias siempre se han centrado mucho en el trabajo en colaboración o a través de organizaciones locales asociadas, y el desarrollo de la capacidad se está convirtiendo en una política significativamente más prioritaria para algunas agencias clave. Por ejemplo, después de un estudio de su estrategia de desarrollo de la capacidad, la división de emergencias de UNICEF ha adoptado el objetivo general de fortalecer la capacidad nacional en su estrategia organizativa (Bellour y Mahoney 2009; UNICEF 2009). Una de las partes más importantes



de la misión de la FICR, que se refleja en sus cuatro objetivos fundamentales, es aumentar la capacidad de la sociedad civil y las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para abordar situaciones urgentes de vulnerabilidad; y un reciente análisis estratégico observó un aumento significativo de la capacidad de servicio de las sociedades nacionales a nivel local (FICR 2009). También se están haciendo esfuerzos por otorgar poder a los miembros meridionales de grandes federaciones de ONG como World Vision y Save the Children. ActionAid ha trasladado su sede al mundo en desarrollo.

Las evaluaciones continúan subrayando debilidades en la manera en que los actores internacionales apoyan a sus socios locales. Un tema recurrente en varias evaluaciones es que las organizaciones colaboradoras locales seguían sintiéndose tratadas como contratistas, más que verdaderos socios (Walden 2008). Por ejemplo, en respuesta al ciclón Sidr, Oxfam trabajó adecuadamente a través de ONG locales asociadas, pero no ofreció suficiente respaldo a la capacidad de ONG con muy poca experiencia en emergencias, corrió el riesgo de abrumarlas con complejos requisitos de información y no comunicó suficientemente bien decisiones programáticas esenciales (Walden y otros 2008). En la RDC, el presupuesto y ciclo de planificación semestrales del ACNUR limitaron la posibilidad de alianzas con ONG nacionales que no tienen acceso a financiamiento previo (Bourgeois y otros 2007). En las entrevistas se manifestó la preocupación de que se hubiera olvidado o no se persiguiera con suficiente energía el desarrollo de la capacidad. La experiencia de Darfur es un caso importante, como destacó uno de los funcionarios de la ONU entrevistados:

*Cuando 13 ONG fueron expulsadas de Darfur, nadie se planteó las preguntas duras: ¿por qué después de tres, cuatro, cinco años no había capacidad local? ¿Qué estaban haciendo las ONG durante todos estos años? ¿Cómo puede ser posible que la gente sea tan vulnerable a la falta de sus servicios después de llevar tanto tiempo en el país? ¿Por qué no se había desarrollado la capacidad?*

Otro desafío es que los gobiernos donantes no parecen estar adoptando ninguna medida significativa para apoyar directamente a los socios locales. Esto forma parte de un ejercicio general de reducción de los costos administrativos y aumento del rendimiento de cuentas ante su público, lo que conlleva que las reglas sean menos flexibles que antes. Dicho esto, Willits-King (2007) señala que, en la RDC, el fondo mancomunado ha desempeñado un papel valioso en la provisión de un financiamiento significativo a las ONG locales: \$3,3 millones a 13 organizaciones. En Somalia, las ONGL excluidas previamente de las relaciones de financiamiento entre donantes y agencias han sido incorporadas al Fondo de Respuesta Humanitaria de Somalia (Somalia Humanitarian Response Fund). Por el contrario, en Sudán, los \$418.000 entregados a ONGL fueron una proporción minúscula del financiamiento y los fuertes requisitos administrativos y de coordinación y la carga del proceso de plan de trabajo hicieron que quedaran excluidas las ONG locales.

### 3.4.1 | Rendimiento de cuentas y participación

El informe se propuso analizar la idoneidad de la participación de las poblaciones afectadas y las medidas de rendimiento de cuentas desde arriba. Las observaciones están incluidas en el apartado sobre eficacia, aunque se reconoce que se trata de una cuestión general que también se aplica a otros criterios.

Existe un impulso claro con respecto a la necesidad de aumentar el rendimiento de cuentas desde arriba y la participación de las poblaciones afectadas por los desastres (Brookings 2008; HAP 2008). La encuesta anual de HAP de las percepciones sobre el rendimiento de cuentas en el sector humanitario observó una confianza creciente en las prácticas mejoradas con respecto a los sobrevivientes de desastres, junto con la opinión de que todavía podían mejorarse. Tres cuartas partes de los 658 encuestados percibieron una mejora en el rendimiento de cuentas a los beneficiarios (HAP 2009). Sin embargo, en muchos contextos de catástrofes, muy pocas personas saben lo que tienen derecho a recibir, o

cómo quejarse si no lo reciben, y no pueden participar de manera activa y significativa en la planificación y la entrega de la asistencia. El programa de investigación sobre el tsunami de Oxfam concluye que “con demasiada frecuencia, se pasan por alto la capacidad y las prioridades de las comunidades, y sus miembros se consideran consultores o receptores pasivos de la ayuda en lugar de socios en igualdad de condiciones en el proceso” (Oxfam 2009b).

La perspectiva más crítica sobre el desempeño es claramente la de las poblaciones afectadas por el desastre. Como afirman Cosgrave y Herson (2008), “la opinión de las poblaciones afectadas debería tener preferencia”, y las perspectivas de la comunidad acerca de la calidad de la respuesta suelen ser muy diferentes de las opiniones de la agencia. Empieza a haber mucha más literatura sobre las perspectivas de los beneficiarios de la que había en el pasado, lo que es de por sí alentador. Las iniciativas como el proyecto Escuchemos a la Gente, y las encuestas a beneficiarios llevadas a cabo por el Fritz Institute sugieren que ha habido algunas mejoras en las iniciativas para recopilar las opiniones de los beneficiarios sobre el desempeño. El deseo de la gente de participar de manera mucho más significativa en la planificación y la implementación es un tema habitual en las consultas con los beneficiarios (CDA 2008d, HAP 2009).

Hay una tendencia a estructurar las consultas con los beneficiarios en torno a ciertos temas, u orientarlas a encontrar los aspectos negativos (por ejemplo, mediante mecanismos de queja o la investigación de la corrupción o el abuso sexual). Esto puede hacer que los informes pasen por alto los aspectos positivos. Las opiniones de los beneficiarios no siempre son negativas. En Etiopía, el proyecto Escuchemos a la Gente constató que la población hablaba de la importancia de la ayuda alimentaria para salvar vidas durante sequías y hambrunas y, en Angola, uno de los sentimientos más habituales fue de profundo agradecimiento por cualquier ayuda que hubiera logrado llegar a la población (CDA 2006a, 2006c). Una encuesta a los beneficiarios del Fritz Institute diez meses después del terremoto en Pakistán concluyó que la población estaba contenta con la asistencia recibida, aunque había necesidades de asistencia básica pendientes de cubrir (Fritz Institute 2006).

Los encuestados para este informe opinaron que la participación de los beneficiarios en los programas (es decir, planificación, diseño y evaluación de los proyectos) estaba por debajo del nivel adecuado. Sin embargo, es interesante que se considerara que el acceso a la información sobre operaciones de ayuda de los beneficiarios y su capacidad para quejarse y buscar resarcimiento habían aumentado en general en todas las regiones, salvo en Oriente Medio. La mayoría de los representantes de ONG entrevistados identificaron avances y mejoras en la práctica de las agencias con respecto al rendimiento de cuentas durante los últimos tres a cinco años. No obstante, también señalaron que las mejoras siguen siendo irregulares en la práctica y que la dificultad reside en lograr una mayor consistencia en todos los niveles. Las agencias están invirtiendo más en mecanismos de queja y aportación de opiniones, con diferentes niveles de éxito. Se ha subrayado que las mayores inversiones en RRD promueven la participación y el rendimiento de cuentas. Colaborar con las comunidades en la RRD puede marcar realmente una diferencia para la calidad posterior de la participación en la respuesta. En la parte de la oferta, el hecho de que los donantes se estén involucrando con la idea de que la valoración del desempeño debe basarse en parte en las opiniones de los beneficiarios también está contribuyendo a generar mejoras.

HAP ha desarrollado la norma HAP y ha iniciado un proceso de certificación de organizaciones participantes. Varias entrevistas de agencias que están sometiéndose a este proceso de certificación lo consideraron útil y una manera de promover el cambio dentro de los programas nacionales y fomentar un análisis más sistemático de las medidas prácticas que pueden adoptarse para mejorar la participación.<sup>44</sup> La movilización del personal de HAP a nuevas emergencias también ha recibido una respuesta positiva generalizada de sus miembros. Otras iniciativas sobre rendimiento de cuentas incluyen el desarrollo por parte del proyecto de ECB de una guía “suficientemente buena” sobre la medición del impacto de la participación y el rendimiento de cuentas, que ha sido ampliamente divulgada y utilizada (ECB 2007). El Feinstein International Center ha estado trabajando con las agencias de ayuda en el desarrollo de una metodología de evaluación del impacto



de la participación, y argumenta que la mejora del análisis del impacto conllevará la mejora de los programas y beneficios para el aprendizaje interno de las organizaciones, y constituirá una poderosa herramienta de incidencia para influir en el desarrollo de directrices para políticas y mejores prácticas (Burns y otros 2008; Catley y otros 2007; Watson 2008). Por ejemplo, se emplearon evidencias obtenidas en Etiopía para desarrollar directrices de mejores prácticas apoyadas por el gobierno para intervenciones en el sector ganadero (Behnke y otros 2008).

Se han dedicado considerables innovaciones y esfuerzos a la creación de mecanismos eficaces de queja. Sin embargo, las evaluaciones continúan constatando la limitada eficacia de los mecanismos de queja existentes (como el hecho de que no se toquen ciertos aspectos), así como de la capacidad para hacer un seguimiento adecuado de las quejas y resarcirlas (Walden y otros 2008). Por ejemplo, se determinó que, cuando existían, los mecanismos de queja en los campos de PDI en Uganda eran inadecuados y inapropiados (Bailey 2008). A menudo, a los beneficiarios les resulta difícil quejarse o comunicar sus preocupaciones a las agencias y tienen reticencias a hacerlo; en muchos casos tienen miedo de que tengan consecuencias negativas para la ayuda o que no se haga nada al respecto. En las consultas con refugiados en Namibia, Kenya y Tailandia, Lattu (2008) observó que los beneficiarios creían que tenían pocas vías para quejarse, tenían miedo de perder la ayuda si se quejaban y estaban preocupados por la falta de confidencialidad y seguridad en los mecanismos disponibles. El estudio concluyó que los beneficiarios de la ayuda humanitaria sabían que estaban produciéndose casos de abuso y explotación sexual, pero la gran mayoría de las 295 consultadas no quería quejarse. HAP (2008) observó que la gente recibía positivamente los esfuerzos de las agencias por resolver las quejas, pero subrayó la necesidad de canales más apropiados para presentar quejas y la importancia de un cambio en la actitud del personal de las agencias en el manejo de las quejas.

Existen algunos ejemplos de mecanismos de queja aparentemente más exitosos. Después del tsunami, la Comisión de Derechos Humanos Esrilanquesa estableció una Unidad de Seguimiento de la Ayuda

para Catástrofes (DRMU), que recibió más de 17.000 quejas y logró resolver entre el 55% y el 60% de ellas. El respecto por el trabajo de la DMRU fue casi universal, y las ONGI ofrecieron su apoyo. Por ejemplo, Oxfam financió oficinas locales de la Comisión de Derechos Humanos y personal adicional (Wall 2006, en Brookings 2008). Después del terremoto de 2007 en Perú, CARE introdujo una línea de teléfono gratuita con un operador de habla quechua, que recibió más de 200 llamadas y apoyó a los comités de vigilancia ciudadana como parte de un proceso de transparencia. Hubo algunas quejas con respecto a la conducta del personal con los beneficiarios, y el sentimiento era que los mecanismos de queja habían contribuido a que el personal fuera más cuidadoso y respetuoso en sus interacciones con los beneficiarios (Calderón 2008).

Borton (2008) destaca que aún es muy raro que las evaluaciones intenten sistemáticamente recopilar las opiniones de los beneficiarios. Sin embargo, hay algunos ejemplos de buenas prácticas. La evaluación de Cosgrave y otros (2007) ofrece un buen ejemplo de un intento serio de recabar las opiniones de los beneficiarios. El equipo se reunió con 400 beneficiarios en 16 lugares diferentes y habló con ellos sobre lo que había ocurrido durante la emergencia, que asistencia habían recibido y sus opiniones sobre el futuro. Featherstone y otros (2009) utilizaron un marco de rendimiento de cuentas para evaluar la respuesta de Save the Children al ciclón Nargis y obtuvieron diversos resultados: se había dedicado mucho esfuerzo al desarrollo de comités de aldeas para facilitar información y ofrecer programas, pero la participación de los beneficiarios en los mecanismos de seguimiento y queja había sido limitada.

En las consultas con los beneficiarios se subrayó con frecuencia la falta de transparencia de las agencias internacionales. Tras el terremoto de Pakistán, las personas encuestadas opinaron que las consultas con los afectados habían sido mínimas, y la gran mayoría (97% y 98%) dijeron que no pudieron opinar sobre los procesos de toma de decisiones relacionados con la restauración de los medios de vida, el albergue y la ayuda alimentaria (Fritz Institute 2006). Entre las poblaciones

afectadas por los desastres se suele encontrar una falta de entendimiento del funcionamiento del sistema de ayuda. En su análisis de la corrupción en Uganda, Bailey (2008) constata: “la observación más sorprendente sobre la percepción de la corrupción en la asistencia humanitaria entre los PDI es la escasa información concreta con la que cuentan para determinar si hay corrupción y cuándo se ocurre. Son esencialmente receptores pasivos de asistencia sin ninguna influencia en los procesos de asignación y registro y un acceso muy limitado a las agencias de ayuda”. HAP (2008) señala discusiones sobre la necesidad de estrategias más transparentes: “se ha establecido una oficina de información para las organizaciones; ¿por qué no se ha establecido una para los beneficiarios?” (Ziarat, Pakistán, noviembre de 2008).

Los debates acerca de la transparencia en el sector humanitario han tendido a centrarse en la manera en que las agencias de ayuda pueden comunicar mejor la información sobre sus propios proyectos. Wall (2008) afirma que existe una necesidad de considerar más ampliamente la eficacia del intercambio de información y comunicación con las poblaciones afectadas por desastres: “siguen sin cubrirse ampliamente las necesidades de información de las personas afectadas por desastres porque simplemente no existe un conjunto significativo de personas, sistemas y recursos requeridos para ello”. Concluye que las grandes organizaciones humanitarias dedican muy poca capacidad a la comunicación con el público. Hay escasos ejemplos de buenas prácticas. En Galle, Sri Lanka, OCHA trabajó con agencias y funcionarios locales para abordar la confusión

sobre los derechos a la vivienda de la población. Se organizó una campaña que incluyó anuncios de radio, pósteres, un folleto y una semana de información pública en las oficinas gubernamentales pertinentes (Wall 2008). Después del terremoto de Pakistán, un proyecto de información sobre emergencias obtuvo permisos para emitir, emprendió la reconstrucción de centros de producción de radio, facilitó pequeñas donaciones para equipo y formación sobre cobertura de emergencias a periodistas y produjo un programa diario de una hora sobre cuestiones humanitarias (Rehmat 2006).

### 3.5 | Eficiencia

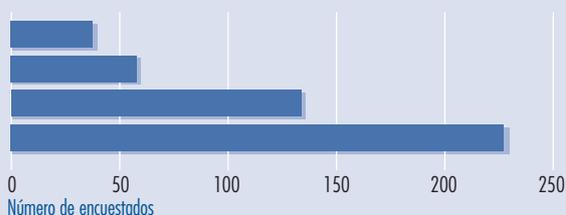
La cuestión general analizada dentro del apartado de la eficiencia era si había mejorado, se había mantenido igual o había disminuido la eficiencia de los actores humanitarios en los últimos años. También examinamos las percepciones acerca del aumento o la pérdida de eficiencia con los recientes esfuerzos de reforma.

Aunque, salvo una minoría insignificante, todos los encuestados confirmaron la presencia de costos de transacción relacionados con la coordinación, la pluralidad de los encuestados respondieron que la carga de la coordinación era “no demasiado [alta] – las ventajas de la coordinación justifican su costo”. Sin embargo, seguía habiendo una minoría considerable, alrededor de un tercio de los encuestados, que estaba convencida de que los costos eran “excesivamente altos – la coordinación resta recursos a los programas”. Al parecer, los encuestados en las Américas tenían la actitud más positiva con respecto

**Figura 10**

#### Observación de la encuesta: impacto de la coordinación

“Costos de transacción” de la coordinación humanitaria (tiempo dedicado a reuniones, etc.) para los actores de la ayuda



- Los costos de transacción no son significativos
- Excesivamente altos: la coordinación resta recursos a los programas
- Demasiado altos: no merece la pena la carga para la organización
- No demasiado altos: las ventajas de la coordinación justifican su costo



al costo de la coordinación, mientras que el apoyo más débil se registró en África. Los representantes de ONG entrevistados opinaron que la insistencia en las adquisiciones regionales y locales, siempre que fuera posible, y la colaboración con socios locales estaban contribuyendo a la eficiencia. Existía la necesidad de aumentar la transparencia entre las agencias y de más comparación entre las agencias sobre soluciones eficaces en función del costo. Los donantes también están exigiendo cada vez más las estrategias de consorcio, que pueden generar mayor eficiencia.

En la evaluación del CERF se señala una preocupación generalizada con las cuestiones relacionadas con los cambios en los costos de explotación y de apoyo a los programas y la manera en que se determinan y asignan (Willits-King 2007; Barber y otros 2008). Un estudio de la rentabilidad económica del financiamiento irlandés para la respuesta al tsunami señala asimismo que “una dificultad clave para la eficiencia son las múltiples capas por las que pasan los fondos” y afirma que hay una necesidad de aumentar la transparencia con respecto a las implicaciones financieras de que el financiamiento pase por tantas capas (INTRAC 2007). Señala que el fondo de reconstrucción con múltiples donantes para Indonesia, coordinado por la Oficina para la Rehabilitación y la Reconstrucción y el Banco Mundial, tenía costos de administración bajos (por debajo del 2%) en comparación con los fondos fiduciarios gestionados por agencias de la ONU. En las entrevistas también se manifestó la preocupación por el “número de eslabones en la cadena”. En varios de los estudios de casos del proyecto Escuchemos a la Gente, las personas consultadas expresaron su preocupación acerca de las ineficiencias de la ayuda internacional y las cantidades gastadas en costos de explotación y salarios del personal internacional (CDA 2008a; Development Initiatives 2009a). Por ejemplo, CDA (2007a) cita las opiniones de líderes de organizaciones de mujeres en la provincia occidental de Kenya: “¿Puede llegar la ayuda a los beneficiarios sin pasar por tantos intermediarios y alcanzar a la totalidad de la población—de manera que la entregó el donante?”. CDA (2007b) cita a un funcionario municipal de Batticaloa, Sri Lanka: “La ayuda internacional es como un cubo de hielo. Va menguando al pasar por muchas manos”.

Existen muy pocas evidencias en la revisión de las evaluaciones y la literatura más general de que se esté prestando mucha atención a la cuestión de la eficiencia y la eficacia en función de los costos, aunque se trata claramente de un aspecto al que hay que prestar más atención. Por ejemplo, Harnemeijer y Meeux (2007) señala enormes diferencias en el costo por beneficiario de las intervenciones sobre salud. Sin embargo, esto “no provoca aparentemente que el personal de la DG ECHO identifique las razones de ello y/o intente resolver dichas disparidades en la eficiencia”. Algunas evaluaciones intentaron analizar la eficiencia, por ejemplo, comparando los costos de entrega entre organizaciones, pero les resultó imposible debido a los diferentes tipos de presupuestos (Tod y otros 2008).

Ha habido algunas excepciones a la desatención de la eficacia en función de los costos. Una evaluación de Action Contre La Faim (Acción Contra el Hambre (ACF)) de un proyecto de WASH en Somalia calculó que el costo por beneficiario directo era de €20, utilizando como referencia instalaciones similares construidas en Somalia con fondos de la Unión Europea (UE) y la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), que trabajó en la zona hasta 2005 (DeGabriele 2008). Catley (2007) obtiene una relación costos-beneficios de 44 a 1 en el caso de una intervención de venta de ganado en Etiopía. Una evaluación de un proyecto del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) para facilitar información y asesoramiento legal a las PDI en Azerbaiyán, que ayudó a la gente a sustituir documentos de identidad esenciales y acceder a beneficios, señala que fue muy eficaz en función de los costos. Por ejemplo, el promedio de \$300 que cuesta recuperar una pensión de jubilación de \$50 mensuales genera beneficios para las PDI durante muchos años. En la RDC, UNICEF y OCHA gestionan fondos que ofrecen asistencia flexible a las ONG (MRR (Mecanismo de Respuesta Rápida) y PEAR (Programa de Asistencia Ampliada a los Retornados)). Estos han permitido a la ONU comparar de manera más sistemática la eficacia con respecto a los costos de la respuesta similar de diversas agencias.

El aspecto del riesgo de corrupción dentro de la eficiencia se ha pasado por alto tradicionalmente,

pero los estudios recientes le prestan cierta atención (Maxwell y otros 2008). Muy rara vez se analizan, siguen o evalúan explícitamente los riesgos de corrupción dentro del dominio público. Una excepción es una evaluación del apoyo al retorno de PDI en Liberia, que señala que el proyecto se enfrentó a niveles graves de corrupción, tanto entre su propio personal como en sus relaciones con otros (Kirkby y Rose 2007). Los beneficiarios consultados también subrayaron los riesgos de corrupción (CDA 2005; 2006a; 2006c). En Kenya, la gente opinó que los donantes y las ONG habían contribuido a la perpetuación de la corrupción endémica con la falta de seguimiento y de presencia sobre el terreno (CDA 2007a). En Kosovo se mencionó con frecuencia la corrupción: la gente opinó que se había permitido y no se había enfrentado eficazmente la corrupción, lo que reducía el impacto de la asistencia internacional (CDA 2007c). En el estudio de Savage y otros (2007) en Liberia, la gente ofreció un panorama sombrío de corrupción generalizada en los campos de PDI y refugiados, que incluía explotación sexual y extorsión durante los procesos de registro y distribución.

Un estudio de la “rentabilidad económica” del financiamiento de Irish Aid para el tsunami concluye que “Irish Aid podría haber sido más eficaz en su respuesta al tsunami con una mayor asignación de fondos al seguimiento y la asistencia técnica” (INTRAC 2007). Varios de los entrevistados para este estudio se hicieron eco de esta opinión: señalaron que la tendencia constante a minimizar los costos de administración estaba llevando a una falta de inversión crónica en capacidades esencial que podrían contribuir a la mejora del desempeño. Por lo tanto, se está desatendiendo aparentemente la eficiencia en términos de análisis y se podría argumentar que existe una concentración demasiado grande en la reducción de los costos de administración.

### 3.6 | Coherencia

Dentro del apartado de la coherencia, el estudio se propuso examinar las siguientes cuestiones:

- ¿Se respetan los principios humanitarios fundamentales, el DIH y el derecho sobre refugiados en los programas humanitarios?
- ¿Hay consistencia en los objetivos y las acciones para la protección y la promoción de las cuestiones generales relacionadas con la enfermedad, la edad, el género y la discapacidad?

#### 3.6.1 | ¿Se respetan los principios humanitarios, el DIH y el derecho sobre refugiados?

Este es un tema complejo y difícil de abordar en relación con el desempeño del sistema humanitario. Los entrevistados, los encuestados y las observaciones recientes de estudios e investigaciones sobre esta cuestión indican que existe una preocupación creciente por la falta de respeto por los principios humanitarios en los conflictos recientes. Las agencias de ayuda humanitaria identifican una falta de respeto por los principios por parte tanto de las partes en conflicto como de los gobiernos donantes y sus fuerzas armadas, como consecuencia de las estrategias integrales o de “todo el gobierno” de los países occidentales. El informe del Secretario General de la ONU alega que la capacidad de los “actores humanitarios” para operar sobre la base de principios se está volviendo más difícil, y subraya el preocupante aumento del número de ataques contra trabajadores humanitarios y el riesgo de que se confundan las funciones de los actores humanitarios y militares o políticos (Secretario General de la ONU 2009a).

En la encuesta se pidió específicamente al personal sobre el terreno que opinara acerca de los avances en el respeto y el cumplimiento del DIH y los principios humanitarios entre las diferentes partes interesadas. Según los encuestados, los proveedores de asistencia son los que han progresado más en el respeto y el cumplimiento de los principios humanitarios, mientras que los gobiernos beneficiarios han empeorado en este sentido. Los gobiernos donantes se sitúan en medio, ya que los encuestados señalan un ligero empeoramiento general de su conducta.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados para este estudio, incluidos los proveedores de



asistencia, opinaron que el sistema humanitario no estaba respondiendo bien a las amenazas contra los principios humanitarios fundamentales. Se señaló que las propias agencias no estaban haciendo lo suficiente para mantener estrategias basadas en principios, o promover eficazmente el respeto por los principios y el DIH por parte de los gobiernos. Según uno de los entrevistados: “estamos mucho más retrasados de lo que pensábamos con respecto a los principios humanitarios. Tenemos que dejar de hablar solamente con personas que estén de acuerdo con nosotros”.

Los entrevistados reconocieron que, aunque algunas organizaciones defienden y promueven enérgicamente estos principios, no se trata con la frecuencia suficiente de una estrategia de toda la comunidad internacional. Muchos de los representantes de ONG entrevistados reconocieron una tendencia a exagerar la capacidad de cumplir los principios y que el enfoque operativo de algunas agencias estaba haciéndoles abandonar los principios humanitarios. Por ejemplo, Oxfam afirma que, aunque las agencias de ayuda han criticado constantemente a los gobiernos por considerar que las agencias humanitarias forman parte de estrategias militares y políticas generales, éstas podrían esforzarse más para intentar asegurarse de que se percibe su imparcialidad en los conflictos (Scheuemer-Cross y Taylor 2009). Por ejemplo, se ha expresado la preocupación por el uso de servicios de transporte militar en situaciones en que no es necesario, a pesar de que las directrices señalan claramente que las agencias sólo deben recurrir a las fuerzas armadas en circunstancias excepcionales de inseguridad o inaccesibilidad.

Se considera que cada vez es más difícil mantener la independencia frente a gobiernos más asertivos. En particular, se señaló la tendencia de los gobiernos afectados a adoptar leyes cada vez más restrictivas con respecto a las ONG, y la propensión creciente a expulsar a organizaciones internacionales y aumentar el control de sus actividades.

En el caso de los gobiernos donantes, sigue habiendo una tendencia a entablar diálogos independientes con los gobiernos afectados, y podrían ser más eficaces si unieran sus voces. También se ha criticado a los donantes por ignorar sus responsabilidades

con respecto a la iniciativa de Buena Donación Humanitaria en ciertos contextos. Por ejemplo, en Afganistán, el cambio hacia medidas de estabilización y objetivos de desarrollo del estado ha hecho que se desatienda la creciente crisis humanitaria (Harmer y Basu Ray 2009). Cornish y Glad (2008) observan que, por norma general, se concentran los fondos de asistencia en provincias de Afganistán con una importancia política y militar para los países donantes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) involucrados y se ha generalizado el uso de la ayuda para fines de protección de las tropas. Cornish y Glad afirman que el financiamiento humanitario independiente no parece compatible con la estrategia general y se traduce en fondos limitados para acciones humanitarias basadas en necesidades. Donini (2009) argumenta que “hay razones de peso para apoyar formas de acción humanitaria más basadas en principios y claramente definidas en Afganistán” y para separar la asistencia humanitaria de “operaciones políticas de estabilización”. Hansen (2008) constata “indicios claros de que la asistencia y las iniciativas de protección para salvar vidas en Irak se han visto negativamente relacionadas, por asociación real o equivocada, con una serie de actividades, con frecuencia deficientes, motivadas por objetivos militares o políticos”. En otros contextos, como el de Pakistán, las consideraciones políticas y militares han solidado anular las preocupaciones humanitarias. Los actores humanitarios internacionales se han mostrado reticentes a cuestionar las políticas de los gobiernos y, al mantener su enfoque en el desarrollo, la ONU ha tenido escasa capacidad o voluntad de ejercer su influencia sobre la respuesta humanitaria en las fases iniciales. Más recientemente, la designación de un cargo independiente de CH de la ONU y las medidas para fortalecer la OCHA han contribuido a mejorar la situación (HPG 2009).

La cuestión de las misiones integradas sigue siendo motivo de preocupación para algunas agencias, aunque existe una opinión más matizada acerca de su función e impacto en comparación con años anteriores (Wheeler and Harmer 2006). En algunos contextos, se considera que la integración presenta oportunidades reales, por ejemplo en Burundi y en Liberia, donde se han identificado las ventajas de trabajar conjuntamente y coordinarse con actores

políticos, militares y de desarrollo. No obstante, en otros contextos, se considera que los objetivos políticos y de seguridad de la ONU son directamente incompatibles con los objetivos humanitarios. En la RDC, el aumento de las operaciones contrainsurgentes de la misión de pacificación de la ONU con las fuerzas gubernamentales implica que una fuerza con un distintivo de la ONU libre una guerra abierta contra los insurgentes, y se teme que esto pueda debilitar aún más los intentos de establecer a la ONU como un actor neutral e imparcial (Darcy y Foliot 2009). En Haití, la presencia y la función de la OCHA se han perdido en medio de las complejidades de fuerza de estabilización y el resto de agencias de la ONU, lo que ha provocado deficiencias en la coordinación general de la respuesta humanitaria (Sole 2008).

Sin embargo, para la mayoría de los entrevistados, el papel de las fuerzas de pacificación de la ONU suponía una amenaza significativamente menor que la intervención creciente de las fuerzas armadas occidentales en la provisión de ayuda en conflictos en los que estaban involucradas. Aunque se reconoce claramente que las fuerzas militares gubernamentales llevan bastante tiempo participando en la respuesta a desastres naturales – y suelen ser muy eficaces en esta función<sup>45</sup> – el papel que desempeñan en el contexto de las situaciones de conflicto se considera mucho más discutible. Muchos han destacado la intervención creciente de las fuerzas armadas estadounidenses en una asistencia que califica de humanitaria en Irak y Afganistán. El Programa de Respuesta de Emergencia del Comando (CERP) consiste en un conjunto de fondos discrecionales a disposición de los comandantes sobre el terreno para acciones cívicas de respuesta rápida o actividades para ganarse “corazones y mentes”, lo que incluye la “asistencia humanitaria”. En términos más generales, la proporción de los fondos de asistencia controlados por el Departamento de Defensa ha aumentado drásticamente hasta alcanzar el 20% de toda la AOD de EE UU.<sup>46</sup>

Las tácticas para ganar “corazones y mentes” – la oferta de recompensas materiales a cambio de información, cooperación o respaldo político – tienen una larga tradición en la práctica militar y

se consideran ventajosas para la protección de las tropas. Sin embargo, siguen siendo muy cuestionables desde la perspectiva de la independencia y la imparcialidad de la acción humanitaria. En Afganistán, la entrega de asistencia por parte de los militares en vehículos con colores similares, con ropa civil y condicionada al suministro de información de inteligencia ha sido especialmente controvertida. Y sigue resonando la desafortunada y dolorosa descripción de las ONG como elementos “multiplicadores de la fuerza” por parte de las tropas de EE UU en Afganistán (Martone 2009). Se considera que estas prácticas ponen en entredicho la distinción entre la acción humanitaria y civil que exige el DIH, y que se valora como esencial para la seguridad de los trabajadores humanitarios (Stoddard y otros 2006; 2009; Wheeler y Harmer 2006). Sin embargo, cabe señalar que podría estar sobrevalorándose la “apuesta humanitaria” de las fuerzas armadas: los comandantes tienen escasos deseos de que sus fuerzas pierdan habilidades básicas de combate dedicándose a otras tareas y, en términos prácticos, los principales actores militares en Afganistán e Irak están abrumados de compromisos. No obstante, los gobiernos tienen, y seguirán teniendo, un interés claro en poder movilizar sus activos civiles y militares de manera combinada para situaciones de crisis. En la actualidad, todavía se carece de evidencia para comprobar si la participación de las fuerzas armadas en la ayuda, una actividad marginal en comparación con sus operaciones esenciales, es desfavorable para las poblaciones locales – incluso a corto plazo (Wheeler y Harmer 2006). Sin embargo, se reconoce el papel fundamental desempeñado por las fuerzas armadas en la protección de la población civil.

### 3.6.2 | ¿Hay consistencia en los objetivos y las acciones para la protección y la promoción de cuestiones generales?

En los últimos años se ha experimentado una concentración creciente en el tema de la protección dentro del sistema humanitario. Se han desarrollado directrices y políticas: un número sin precedentes de organizaciones humanitarias emprenden ahora actividades de protección y la protección es una de las 11 áreas principales de la acción humanitaria



coordinada dentro del enfoque de conglomerado (Global Protection Cluster Working Group 2008; O'Callaghan y Pantuliano 2007; Slim y Bonwick 2005). O'Callaghan y Pantuliano (2007) afirman que todas las agencias tienen una "responsabilidad mínima de incorporar las preocupaciones acerca de la protección a sus actividades de socorro para minimizar los riesgos y contribuir a la seguridad de la gente". Sin embargo, continúa habiendo un problema de confusión con respecto al significado de la protección y qué actores son responsables de ella. Independientemente del sistema de conglomerado, el CICR define e implementa sus actividades esenciales de protección de conformidad con su mandato y sus modalidades normales de trabajo. A pesar de ello, participa y lidera con frecuencia los debates sobre normas profesionales para la protección normalmente aceptadas con el fin de promover complementariedades más eficaces (Caverzasio 2004). En general, los entrevistados consideraron que la protección era un aspecto débil, y que la mayor atención prestada no había generado un mejor desempeño. En concreto, proliferan las agencias que afirman dedicarse a la protección, pero sin un entendimiento común de lo que conlleva, con personal infra cualificado y estrategias mal concebidas, y sin prestar suficiente atención a sus consecuencias para otros aspectos de la acción humanitaria. Son más inquietantes aún las pruebas de violaciones de la confidencialidad de las poblaciones afectadas y el conocimiento y la aplicación incoherentes de la legislación aplicable (Bonwick 2006; Pantuliano y O'Callaghan 2006, en ODI 2009). Se destacó el reto significativo que conlleva medir la eficacia de las intervenciones de protección. Se han emprendido iniciativas recientes, coordinadas por el CICR, para establecer y acordar normas profesionales para el trabajo de protección que llevan a cabo los actores humanitarios y de derechos humanos en conflictos armados y otras situaciones de violencia. El objetivo de estas normas de aceptación general, publicadas en noviembre de 2009, es contar con una norma básica respetada por todos (CICR 2009).

Sin embargo, algunos entrevistados señalaron que el enfoque de conglomerado y el proyecto sobre capacidad de protección (ProPLU) habían contribuido a la protección en la respuesta humanitaria. A través del ProPLU, se ha intentado aumentar la capacidad

dentro del sistema para abordar cuestiones de protección. Se considera que el enfoque de conglomerado ha generado compromisos institucionales más claros, fomentado un diálogo entre los actores de la protección y establecido un marco común y un lenguaje más firmes para el trabajo de protección, lo que está resultando en mejores estrategias colectivas de protección.

Dentro del sistema humanitario existe una tendencia a arrebatos repentinos de atención a ciertas cuestiones, como la que se prestó al VIH/SIDA a principios de esta década o la incorporación de las cuestiones de género en los noventa, seguidos de una relativa desidia. Varios de los entrevistados señalaron que era un desafío mantener una atención suficiente dentro de las organizaciones a estos temas que necesitan incorporarse a los programas humanitarios.

En las respuestas a la encuesta, una mayoría considerable en todas las regiones, y especialmente en Oriente Medio, señalaron que la consideración dentro de los programas de su organización de cuestiones generales como el género, la edad y la discapacidad, había aumentado y mejorado. Una serie de entrevistados señalaron que la mayor concentración en las cuestiones de protección estaba contribuyendo a mejorar la consideración de los asuntos de género, y particularmente de la violencia de género. Otros opinaron que el sistema seguía desaprovechando oportunidades más amplias de promover un cambio positivo en las relaciones de género derivadas de las emergencias, por ejemplo, con respecto a los medios de vida. La evaluación del conglomerado también destaca la preocupación por que la segmentación de la respuesta en categorías discrecionales del enfoque de conglomerado no haya garantizado una incorporación más eficaz de otras cuestiones generales (Stoddard y otros 2007).

Varias evaluaciones señalan la desatención de las cuestiones de género (UNICEF 2007). Por ejemplo, en la respuesta a las inundaciones en Mozambique en 2007, el género recibió muy poca atención – a lo que no ayudó el hecho de que la mayoría de los funcionarios del gobierno, la ONU, la Cruz Roja y el personal de las ONG eran hombres

(Cosgrave y otros 2007). En la respuesta a Sidr en Bangladesh, Walden y otros (2008) observaron una falta de consultas con las mujeres con respecto a la distribución y la selección de beneficiarios, y la composición de los estuches de higiene y los materiales sanitarios. Sin embargo, algunas agencias han hecho avances significativos en esta área. Rothkegel y otros (2008) señalan que el ACNUR ha avanzado considerablemente en la promoción del liderazgo y la representación en las estructuras comunitarias de la mujer, y ha encabezado el reconocimiento internacional de los enfoques multisectoriales sobre la violencia sectorial y de género. El ACNUR cuenta con una herramienta de incorporación del género y la diversidad, que consiste en una estrategia estructurada para garantizar una mayor participación de los beneficiarios en las evaluaciones, y la opinión es que ha funcionado bien y marcado una diferencia. Un proyecto de capacidad de género (GenCap) puesto en marcha en 2007 pretende mejorar los programas sobre igualdad de género en la acción humanitaria. Binder y Witte (2008) concluyen que el proyecto ha tenido un impacto positivo en su primer año.

Después de una oleada de atención al VIH/SIDA a principios de esta década, por tratarse de una emergencia por sí misma y un factor agravante de la vulnerabilidad en otras emergencias, y una cuestión a que tenía que incorporarse a las respuestas humanitarias, este tema ha caído al final de la lista de prioridades (Harvey 2004). Sin embargo, esto no significa que haya desaparecido. En el caso de Suazilandia, Whiteside and Whalley (2007) afirman que el VIH/SIDA está creando una emergencia crónica y constituye un nuevo tipo de catástrofe que supera los criterios de emergencia y requiere un nuevo estilo de respuesta.<sup>47</sup>

Un estudio de la práctica actual del sistema humanitario de responder a las necesidades de personas mayores afectadas por los desastres

concluye que hay varios aspectos de la respuesta actual que no cubren adecuadamente las necesidades de las personas mayores. Estas personas suelen estar incluidas en las definiciones de la vulnerabilidad, pero suelen ocupar los últimos puestos de la lista de prioridades (Day y otros 2007). HelpAge continúa promoviendo una mayor consideración por las vulnerabilidades y las capacidades de las personas mayores pero, al igual que con otras consideraciones, la mejora de la práctica sigue siendo una lucha contracorriente. HelpAge ha constatado que las adscripciones son una herramienta eficaz. Por ejemplo, la adscripción de un miembro de HelpAge al ACNUR contribuyó a introducir las consideraciones sobre edad dentro de la política de la organización.

De haberlas, hay escasas evidencias de que se estén considerando las cuestiones relacionadas con la discapacidad en la documentación reciente o en las evaluaciones examinadas, y parece que se trata de otra cuestión a incorporar sobre la que es difícil atraer suficiente atención (Kett 2007; Kett y otros 2005; OMS 2005).

En general, también se observa la falta de una estrategia integral para las cuestiones generales. En Zimbabue, por ejemplo, se subrayó que la concentración en el VIH/SIDA había hecho que se redirigiera la asistencia a los discapacitados (CDA 2006d). En un campo de PDI del este de la RDC, se excluyó a las mujeres mayores de las labores de distribución de leña, lo que expuso a las mujeres más jóvenes a los ataques del ejército congolés cuando se dirigían a recoger leña. Una evaluación subrayó que habría sido más apropiado adoptar una estrategia más integral sobre las cuestiones de edad y género en este contexto. Esta necesidad se identifica también en una evaluación del enfoque de conglomerado, que detecta una necesidad fundamental de incrementar el diálogo sobre cuestiones generales entre los conglomerados (Stoddard y otros 2007).



---

#### Notas

**12** “Desde 2002, la asistencia humanitaria a largo plazo ha supuesto más de la mitad del gasto humanitario”, Development Initiatives (2009b).

**13** En los párrafos siguientes destacamos las innovaciones, principalmente en los sectores de la seguridad alimentaria y los medios de vida. Las limitaciones de espacio y alcance impidieron una revisión exhaustiva de los acontecimientos en todos los sectores.

**14** Próximamente se publicará una evaluación independiente de la HAP.

**15** Wilder (2008) señala el papel central desempeñado por el ejército paquistaní en respuesta al terremoto de 2005, que, según él, contribuyó a una de las respuestas humanitarias más eficaces de la historia ante un desastre natural a gran escala. En China, la participación del ejército se consideró especialmente clave para el éxito general de la respuesta de emergencia al terremoto de Sichuan, con la movilización de más de 130.000 soldados y policías armados a las áreas afectadas, según se informó (Hoyer 2009).

**16** Según la OCDE, entre 2002 y 2005, la parte de la USAID dentro de la AOD de EE UU disminuyó del 50% al 39%, y la del Departamento de Defensa aumentó del 6% al 22% (Walker y Pepper 2007).

**17** La tasa de mortalidad supera ahora el nivel de emergencia de una muerte por cada 10.000 personas al día.

# 4

## CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS POSIBLES

Durante los años 2007–2008, el sistema internacional humanitario continuó ampliando sus recursos, desarrollando su metodología de programación y consolidando las relaciones de coordinación entre sus participantes. La idea que trasciende generalmente de las conclusiones de la evaluación del desempeño es que ha habido una “mejoría innegable, pero todavía insuficiente”.

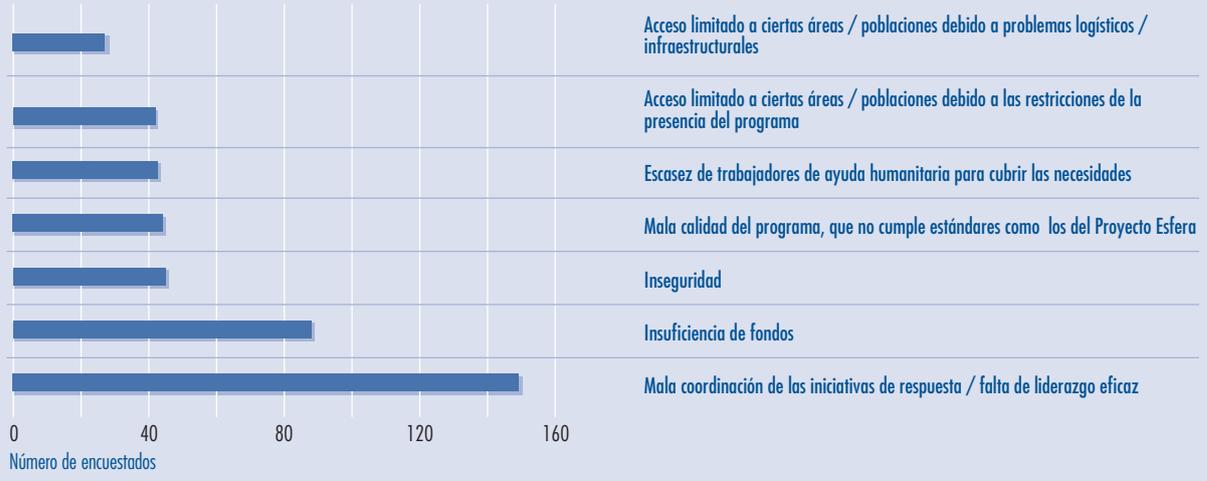
El conjunto de las entrevistas, conclusiones de las evaluaciones y respuestas a la encuesta indica una tendencia modesta a la mejora de casi todos los

criterios del desempeño. Sin embargo, la parte negativa es una percepción clara entre los actores sobre el terreno de que la respuesta humanitaria sigue careciendo de fondos suficientes y liderazgo eficaz, su apoyo y su relación con los actores locales son demasiados escasos, y es posible que esté perdiendo terreno en términos de acceso a la ayuda humanitaria y neutralidad en las operaciones.

Según las respuestas consistentes de los encuestados de diferentes regiones y agencias, de todas las dificultades para la acción humanitaria,

**Figura 11**

**Observación de la encuesta – dificultades más importantes para la acción humanitaria**





la que más le afecta es la falta de liderazgo y coordinación eficaces.

Las evaluaciones humanitarias, al menos las relacionadas con las políticas y el sistema, tienden a ser inquebrantablemente autocríticas, lo que ha contribuido a generar las reformas e innovaciones necesarias en años anteriores. No obstante, es importante recordar las limitaciones inherentes de la iniciativa y juzgarla dentro del contexto de lo posible, en lugar de compararla con ideas de perfección humanitaria. A final de cuentas, una parte considerable de la asistencia se presta con éxito a personas en circunstancias desesperadas en entornos complicados y frecuentemente peligrosos por todo el mundo. Las evaluaciones observan constantemente que la ayuda llega a la gente que la necesita y marca la diferencia para que puedan sobrevivir y recuperarse durante y después de las crisis.

## 4.1 | Seguir adelante con el estudio del estado del sistema

Si se va a seguir adelante en el futuro con evaluaciones bienales del sistema mediante el marco diseñado para este estudio, se recomiendan los siguientes pasos para facilitar el trabajo de los equipos de investigación:

- Revisar los indicadores y las metodologías para la mejora/expansión del marco de investigación y considerar el uso de elementos del cuadro de mando integral, dependiendo de los recursos disponibles (Ramalingam y otros 2009b).
- Utilizar las actuales estadísticas descriptivas como referencia básica del crecimiento, retener y mantener el registro de información en las dos matrices de datos sobre: 1) flujos financieros internacionales y 2) personal, presupuesto y otra información organizativa de las agencias. Estas plantillas podrían ampliarse para que incluyan los porcentajes privado/público y las carteras actuales de misiones por países.
- Volver a emprender la encuesta cada dos años, con un aumento de los objetivos de encuestados en cada ocasión.
- Considerar la inclusión de una sección de recomendaciones, o relacionar el estudio con una serie de recomendaciones dentro de una publicación o formulario más general de ALNAP.

# Anexos

## 1 | Lista de acrónimos

<b>ACF</b> Acción Contra el Hambre (Action Contre La Faim)	<b>CH</b> Coordinador Humanitario
<b>ACMAD</b> Centro Africano de Aplicaciones Meteorológicas en el Desarrollo (African Centre for Meteorological Applications in Development)	<b>CICR</b> Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>ACNUR</b> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	<b>CMAM</b> Programa contra la Desnutrición Aguda Gestionado por la Comunidad (Community-Managed Acute Malnutrition)
<b>ADRA</b> Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (Adventist Development and Relief Agency)	<b>COMPAS</b> Criterios y Herramientas para la Gestión y la Puesta a Prueba de la Asistencia Humanitaria
<b>AOD</b> Ayuda Oficial al Desarrollo	<b>CRS</b> Catholic Relief Services
<b>ALNAP</b> Red de Aprendizaje Activo para el Rendimiento de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)	<b>DARA</b> Development Assistance Research Associates
<b>ANSO</b> Oficina de Seguridad para las ONG en Afganistán (Afghanistan ONG Safety Office)	<b>DFID</b> Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
<b>ASEAN</b> Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Association of Southeast Asian Nations)	<b>DIH</b> Derecho Internacional Humanitario
<b>CaLP</b> Asociación de Dinero y Aprendizaje (Cash and Learning Partnership)	<b>DIICD</b> Derecho Internacional de las Intervenciones en Casos de Desastre
<b>CAD</b> Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE	<b>DRMU</b> Unidad de Seguimiento de la Ayuda para Catástrofes (Disaster Relief Monitoring Unit)
<b>CAE</b> Coordinador de la Ayuda de Emergencia de la ONU	<b>ECB</b> Desarrollo de la Capacidad para Emergencias (Emergency Capacity Building)
<b>CDMP</b> Programa Integral de Gestión de Catástrofes (Comprehensive Disaster Management Programme) (Bangladesh)	<b>ECE</b> Evaluación y Clasificación de Emergencias
<b>CE</b> Comisión Europea	<b>ECHO</b> Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión
<b>CEPA</b> Centro de Análisis de la Pobreza (Centre for Poverty Analysis)	<b>ECOSOC</b> Consejo Económico y Social de la ONU
<b>CERF</b> Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de la ONU (Central Emergency Response Fund)	<b>EE UU</b> Estados Unidos
<b>CERP</b> Programa de Respuesta de Emergencia del Comando (Commander's Emergency Response Programme)	<b>ELRHA</b> Mejora del Aprendizaje y la Investigación sobre la Ayuda Humanitaria (Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance)
	<b>EMMA</b> Mapeo y Análisis de Mercados en Situaciones de Emergencia (Emergency Market Mapping and Analysis)
	<b>ENN</b> Red de Alimentación en Situación de Emergencia (Emergency Nutrition Network)
	<b>ERD</b> Base de Datos de Informes de Evaluación de ALNAP
	<b>ETR</b> Evaluación en tiempo real
	<b>FAO</b> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación



- FCA** Evaluación de las Crisis Olvidadas (Forgotten Crisis Assessment)
- FHC** Fondo Humanitario Común
- FIGR** Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- FITS** Servicio de Seguimiento Financiero (Financial Tracking Service) de la OCHA
- GANSO** Oficina de Seguridad para las ONG en Gaza (Gaza ONG Safety Office)
- GenCap** Proyecto de Capacidad de Género (Gender Capacity Project)
- GHA** Asistencia Humanitaria Global (Global Humanitarian Assistance)
- GHD** Buena Donación Humanitaria (Good Humanitarian Donorship)
- GPS** Sistema de Posicionamiento Global (Global Positioning System)
- Groupe URD** Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo (Urgence, Réhabilitation, Développement)
- HAC** Acción Sanitaria en la Crisis (Health Action in Crises)
- HAP** Asociación para la Responsabilidad en el Ámbito Humanitario (Humanitarian Accountability Partnership)
- HRI** Índice de Respuesta Humanitaria (Humanitarian Response Index)
- HUNASP** Proyecto de apoyo al análisis de las necesidades humanitarias (Humanitarian Needs Analysis Support Project)
- IASC** Comité Permanente entre Organismos para la ayuda humanitaria (Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Response)
- ICVA** Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias
- IDMC** Centro de Seguimiento del Desplazamiento Interno (Internal Displacement Monitoring Centre)
- INGC** Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (Mozambique)
- INTRAC** Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONG (NGO International Training and Research Centre)
- IRAD** Proyecto de Identificación y Recolección Automática de Datos
- IRC** International Rescue Committee
- LEGS** Directrices y Normas de Emergencia para el Sector Ganadero (Livestock Emergency Guidelines and Standards)
- MIC** Marco Integrado de Clasificación de las Fases
- McRAM** Mecanismo de evaluación rápida de conglomerado múltiple (Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism)
- MRR** Mecanismo de respuesta rápida
- MSF** Médicos Sin Fronteras
- NRC** Consejo Noruego para los Refugiados
- OCB** Organización Comunitaria de Base
- OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OCHA** Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU
- ODI** Overseas Development Institute
- OFADDEC** Oficina Africana para el Desarrollo y la Cooperación (Office Africain pour le Développement et la Coopération)
- OIM** Organización Internacional para las Migraciones
- OMS** Organización Mundial de la Salud
- ONG** Organización no gubernamental
- ONGI** ONG internacional
- ONGL** ONG local/nacional
- ONU** Organización de las Naciones Unidas
- OPS** Organización Panamericana de la Salud
- OTAN** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PDI** Persona Desplazada Interna
- PEAR** Programa de Asistencia Ampliada a los Retornados (Programme of Expanded Assistance for Returns)
- PLU** Procedimiento de llamamientos unificados
- PMA** Programa Mundial de Alimentos
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PONJA** Evaluación conjunta de necesidades post Nargis (Post-Nargis Joint Needs Assessment)
- ProPLU** Proyecto sobre capacidad de protección (Protection Capacity Project)
- PSNP** Programa de protección social productiva (Productive Safety Net Programme)
- RDC** República Democrática del Congo
- RRD** Reducción del Riesgo de Desastres
- RU** Reino Unido
- SCHR** Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (Steering Committee for Humanitarian Response)
- SEEP** Educación y Promoción de la Pequeña Empresa (Small Enterprise Education and Promotion)

**SENAC** Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity)

**SIDA** Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida  
Sida Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional

**SIG** Sistema de Información Geográfica

**SPAS** Apoyo y preparación en materia de protección (Security Preparedness and Support)

**TCG** Grupo Central Tripartito (Tripartite Core Group) (Myanmar)

**TEC** Coalición de Evaluación del Tsunami (Tsunami Evaluation Coalition)

**TIC** Tecnología de la información y la comunicación

**UE** Unión Europea

**UNFPA** Fondo de Población de la ONU (UN Population Fund)

**UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**UNISDR** Estrategia internacional para la reducción de los desastres de la ONU

**UNRWA** Organismo de Obras Públicas y Socorro de la ONU

**USAID** Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

**VIH** Virus de Inmunodeficiencia Humana

**WASH** Agua, saneamiento e higiene (Water, Sanitation and Hygiene)



## 2 | Bibliografía

- ACNUR** (2008) *Evaluación de las Necesidades Globales*. Informe Piloto. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR** (2009) 'Gutierrez Says UNHCR and ONG Partners Must Face Challenges Together'. Ginebra: ACNUR.
- Action Aid, CAFOD, CARE, Christian Aid, IRC, Islamic Relief Worldwide, Oxfam, Save The Children** (2009) *Enhancing UN-ONG humanitarian financing partnerships to contribute to effective humanitarian response*.
- Adinolfi, C., Bassiouni, D., Lauritzsen, H. y Williams, H.** (2005) *Humanitarian Response Review, informe independiente encargado por el Coordinador del Socorro de Emergencia y Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios*.
- Agrawal, K., Scott, I., Farhodi, W. y Walden, V.** (2007) 'Real-time Evaluation of Oxfam GB's Response to the South Asia Floods July-September 2007'. Oxford: Oxfam.
- Albu, M. y Murphy, E.** (2007) 'Market Analysis Tools in Rapid Onset Emergencies'. Phase 1 report. Bourton-on-Dunsmore: Practical Action Consulting.
- Alinovi, L., Hemrich, G. y Russo, L.** (2007) *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises*, Practical Action Publishing.
- Al-Khalidi, A., Hofmann, S. y Tanner, V.** (2007) *Iraqi Refugees in the Syrian Arab Republic: A Field-based Snapshot*. Washington, DC y Berna: The Brookings – Bern Project on Internal Displacement.
- ALNAP** (2006) *Evaluating Humanitarian Action Using the OCDE -- CAD Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Emergencies*. Londres: ODI.
- ALNAP** (2008) *The Humanitarian Performance Project: Briefing Note No 1*. Londres: ODI: disponible en: [http://www.alnap.org/pool/files/24\\_hpp\\_briefing\\_note1.pdf](http://www.alnap.org/pool/files/24_hpp_briefing_note1.pdf) (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- ALNAP** (2009) *The Humanitarian Performance Project: Briefing Note No 2*. Londres: ODI: disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/hpp-briefing-note2.pdf> (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- Asiimwe, A.** (2008) 'Mid-term Evaluation, Final Report'. NRC Sri Lanka, Information Counselling and Legal Assistance Programme, International Human Rights Network.
- Bailey, S.** (2008) *Perceptions of Corruption in Humanitarian Assistance among Internally Displaced Persons in Northern Uganda*. HPG Working Paper. Londres: HPG, ODI.
- Barber, M., Bhattacharjee, A., Lossio, R.M. y Sida, L.** (2008) 'Central Emergency Response Fund: Two Year Evaluation'. Preparado por OCHA, julio.
- Beck, T.** (2003) *Humanitarian Action: improving monitoring to enhance accountability and learning*, ALNAP Annual Review 2003. Londres: ODI.
- Behnke, R., Kerven, C. y Teshome, A.** (2008) 'Evaluation of USAID Pastoral Development Projects in Ethiopia'. Para USAID por Odessa Centre Ltd y USAID Ethiopia.
- Bekele, G. y Abera, T.** (2008) 'Livelihoods-based Drought Response in Ethiopia: Impact Assessment of Livestock Feed Supplementation'. Addis Ababa: Pastoralist Livelihoods Initiative.
- Bellour, S. y Mahoney, K.** (2009) *UNICEF Study on National Capacity Development for Humanitarian Action – Literature Review*. Nueva York: UNICEF.
- Bilateral Donor Group** (2007) *Guiding Principles for Humanitarian and Development Assistance in Sri Lanka*. Colombo: Bilateral Donor Group.

- Binder, A. y Witte, J.** (2008) 'The Gender Standby Capacity Project (GenCap) One Year Ahead'. Para ACNUR por Global Public Policy Institute.
- Bonwick, A.** (2006) *Protection in Colombia: A Bottom-up Approach*. HPG Background Paper, Londres: HPG, ODI.
- Borton, J.** (2008) *An Overview of Humanitarian Accountability in 2008*, en The 2008 Humanitarian Accountability Report. Londres: HAP.
- Boudreau, T.** (2009) *Solving the risk equation: people-centred disaster risk assessment in Ethiopia*, HPN Network Paper 66, Humanitarian Practice Network, ODI.
- Bourgeois, C. y White, N.** (2007) 'Real-time Evaluation of UNHCR's PDI operation in Uganda'. UNHCR Policy Development and Advisory Service.
- Bourgeois, C., Diagne, K. y Tennant, V.** (2007) 'Real-time Evaluation of UNHCR's PDI Operation in the Democratic Republic of Congo'. UNHCR Policy Development and Advisory Service.
- Brahimi, L.** (2008) 'Towards a Culture of Security and Accountability'. Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide.
- Brookings** (2008) *Moving Beyond Rhetoric: consultation and participation with populations displaced by conflict or natural disasters*, The Brookings – Bern Project on Internal Displacement.
- Bubuya, R., Mwambutsa, C., Scott, I., Wainana, J.K. y Zicherman, N.** (2008) 'Evaluation of the Humanitarian Programme in the Democratic Republic of Congo (RDC) 2004-2008'. Oxford: Oxfam.
- Burns, J., Suji, O.W. y Reynolds, A.** (2008) 'Impact Assessment of the Pastoralist Survival and Recovery Action Project, Niger'. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Calderon, J.** (2008) *Emergency Response to the Earthquake of August 15, 2007*, External Evaluation, After Action Review, CARE Perú.
- Carr, P.** (2008) *World Vision IRAD Evaluation Report*, World Vision.
- Catley, A.** (ed.) (2007) *Impact Assessment of livelihoods based drought interventions in Moyale and Dire Woredas*, A Pastoral Livelihoods Initiative Report produced by the Feinstein International Centre in partnership with CARE, Save the Children USA y USAID Ethiopia.
- Catley, A., Burns, J., Abebe, D. and Suji, O.W.** (2007) 'Participatory Impact Assessment: A Guide for Practitioners'. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Caverzasio, G. Ed** (2001) *Strengthening Protection in War – a search for professional standards: a summary of discussions among human rights and humanitarian organizations*, CICR.
- CDA** (2005) 'Report of Listening Project Aceh, Indonesia'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006a) 'Field Visit Report, Bosnia and Herzegovina'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006b) 'Field Visit Report, Ethiopia'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006c) 'Field Visit Report, Angola'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2006d) 'Field Visit Report, Zimbabwe'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007a) 'Field Visit Report, Kenya'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007b) 'Field Visit Report, Sri Lanka'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007c) 'Field Visit Report, Kosovo'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2007d) 'Field Visit Report, Thailand'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2008a) 'Field Visit Report, Ecuador'. Collaborative Learning Projects, Listening Project.
- CDA** (2008b) 'Presence: 'Why Being Here Matters''. Listening Project Issue Paper, Collaborative Learning Projects.
- CDA** (2008c) 'The Cascading Effects of International Agendas and Priorities'. Listening Project Issue Paper, Collaborative Learning Projects.
- CDA** (2008d) *International assistance as a delivery system*, Listening Project Issue Paper, Collaborative Learning Projects.



- Chandran, R. y Jones, B.** (2008) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. París: CAD DE LA OCDE.
- Chandran, R., Jones, B. y Smith, N.** (2008) *Recovering from war: gaps in early action*, un informe del NYU Centre on International Cooperation para DFID.
- Choularton, R.** (2007) *Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice*. HPN Network Paper 59. Londres: HPN, ODI.
- Christoplos, I.** (2005) *Institutional Capacity Building*, ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004: Capacity Building. Londres: ODI.
- CICR** (2008) Informe anual 2007, Comité Internacional de la Cruz Roja.
- CICR** (2009a) *Professional standards for protection work carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- CICR** (2009b) *Summary Report: Afghanistan, Colombia, Democratic Republic of Congo, Georgia, Haiti, Lebanon, Liberia and the Philippines, Opinion Survey*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Cohen, R.** (2008) *Listening to the Voices of the Displaced: Lessons Learned*. Washington, DC y Berna: The Brookings – Bern Project on Internal Displacement.
- Commins, S. y Fenton, W.** (2007) 'Treading a Delicate Path: ONGs in Fragile States'. Draft Synthesis Report, Save the Children.
- Cornish, S. y Glad, M.** (2008) 'Civil-Military Relations: No Room for Humanitarianism in Comprehensive Approaches'. Security Policy Library, CARE International.
- Cosgrave, J.** (2009) 'Global Survey of Gaps in WASH Capacities for Emergencies'. Global WASH Cluster. Cork: InterWorks Europe.
- Cosgrave, J. y Herson, M.** (2008) 'Perceptions of Crisis and Response: A Synthesis of Evaluations of the Response to the 2005 Pakistan Earthquake'. ALNAP Seventh Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Cosgrave, J., Gonçalves, C., Martyris, D., Polastro, R. y Sikumba-Dils, M.** (2007) 'Inter-Agency Real Time Evaluation of the Response to the February 2007 Floods and Cyclone in Mozambique'. IASC. Cork: InterWorks Europe.
- Cosgrave, J., Ramalingam, B., y Beck, T.** (2009) *Real time evaluations of humanitarian action – an ALNAP guide*. Londres: ODI: disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/rteguide.pdf> (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- Creach, Y. y Fan, L.** (2008) 'ASEAN's Role in the Cyclone Nargis Response: Implications, Lessons and Opportunities'. Humanitarian Exchange 41. Humanitarian Practice Network. Londres: HPN, ODI.
- Crisp, J., Martins de Freitas, R. y Riera, J.** (2008) *Evaluation of UNHCR's returnee reintegration programme in Angola*, UNHCR Policy Development and Evaluation Service.
- CRS** (2007) 'CRS Emergency Response to the Locust and Drought Induced Food Insecurity in Niger'. Final Evaluation Report.
- Damerell, J.** (2008) 'National Staff Development Program Pilot Project: External Strategic Review'. Para el ECB Project.
- Darcy, J. y Foliot, G.** (2009) 'The Limits of Humanitarian Action: PMA Food Assistance and International Action in DR Congo'.
- Darcy, J., O'Callaghan, S. y Bonwick, A.** (2007) 'External Evaluation of the Protection Standby Capacity Project'. ODI.
- Das, R. y Nkutu, A.** (2008) 'Evaluation of General Food Distribution in Northern Uganda: Gulu, Amuru and Kitgum Districts 2005–2008'. Final report, Nordic Consulting Group, NRC.
- Day, W., Pirie, A y Roys, C.** (2007) *Strong and Fragile: Learning from Older People in Emergencies*. Londres: HelpAge International and IASC.
- DeGabbriele, J.** (2008) *Water and Sanitation and Nutrition Projects in South Central Somalia, End of Project Evaluation*, Proyecto de ACF financiado por DFID.
- Deloitte** (2008a) 'Capacity Study of Plan's Humanitarian Response Capacity'. Informe para Sida.

- Deloitte** (2008b) 'Capacity Study of Islamic Relief'. Informe para Sida.
- Department for International Development** (2007) *Zimbabwe Protracted Relief Programme Overview*, Briefing Note 1.
- Development Initiatives** (2009a) *Global Humanitarian Assistance Report 2009*. Wells: Development Initiatives.
- Development Initiatives** (2009b) *Public Support for Humanitarian Crises through ONGs*. Wells: Development Initiatives.
- Diagne, K. y Solberg, A.** (2008) 'Lessons Learned from UNHCR's Emergency Operation for Internally Displaced Persons in Kenya'. ACNUR.
- Dolan, C. y Hovil, L.** (2006) *Humanitarian Protection in Uganda: A Trojan Horse?* Background Paper. Londres: HPG, ODI.
- Donini, A.** (2009) *Afghanistan: Humanitarianism Under Threat*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Donini, A., Fast, L., Hansen, G., Minear, L., Mowjee, T. y Wilder, A.** (2008) *The State of the Humanitarian Enterprise*. Humanitarian Agenda 2015. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Duffield, M., Diagne, K y Tennant, V.** (2008) *Evaluation of UNHCR's returnee reintegration programme in southern Sudan*, UNHCR Policy Development and Evaluation Service.
- ECB** (2007) 'Impact Measurement and Accountability in Emergencies: The Good Enough Guide'. ECB Project.
- ECHO** (2008) *Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid, 'GNA and FCA'*. Technical Note. Bruselas: ECHO.
- ECHO** (2009) *Operational Strategy 2009*. Bruselas: ECHO.
- ELHRA** (2009) 'Professionalising the Humanitarian Sector: A Scoping Study'. Terms of Reference.
- El-Tayeb, M., Scott, I., Hutton, J., Ievers, J. y Sandison, P.** (2008) 'Learning about Transition Programming in Aceh and Nias: Drivers and Inhibitors of Transition from Emergency to Recovery and Development in Oxfam International's Aceh and Nias Programme'. Informe para Oxfam.
- EPN** (2004) *Managing and developing nationally recruited staff – aiming for equity*, Sexto seminario de la Emergency Personnel Network.
- Featherstone, A., Hart, K., Thurstans, S., Khen, S.I., Durnian, T., Khin Maung Lwin, U., Porteaud, D., Shahi, D., Goby, B. y Chaimontree, A.** (2009) 'Evaluation of the Save the Children response to Cyclone Nargis'. Para Save the Children.
- Ferris, E.** (2008) *The Looming Crisis: Displacement and Security in Iraq*. Policy Paper 5. Washington, DC: The Brookings Institute.
- FICR** (2007a) *El movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de un vistazo*. Ginebra: FICR.
- FICR** (2007b) *Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete*. Ginebra: FICR.
- FICR** (2008a) 'Red Cross/Red Crescent Emergency Responses in 2004-2008'. Informe de datos sin publicar.
- FICR** (2008b) 'Introducción a las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial'. Ginebra: FICR.
- FICR** (2009a) *Rainy Season in West and Central Africa: The IFRC's Early Warning, Early Action System in Practice*. Ginebra: FICR.
- FICR** (2009b) *Review of Strategy 2010: Summary*, FICR.
- Foley, C.** (2007) *Mozambique: A Case Study in the Role of the Affected State in Humanitarian Action*. HPG Working Paper. Londres: HPG, ODI.
- Folke, S., Stepputat, F., Buur, F., Kyed, H., Inglês, P. and Wacussanga, J.P.** (2008) *SDC Humanitarian Aid in Angola 1995-2006*. Berna: COSUDE.
- Fritz Institute** (2005) *Recipient perceptions of Aid Effectiveness: Rescue, Relief and Rehabilitation in Tsunami-affected Indonesia, India and Sri Lanka*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Fritz Institute** (2006) *Surviving the Pakistan Earthquake: Perceptions of the Affected One Year Later*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Fritz Institute** (2007a) *Recovering from the Java Earthquake: Perceptions of the Affected*. San Francisco, CA: Fritz Institute.



- Fritz Institute** (2007b) *The Immediate Response to the Java Tsunami: perceptions of the Affected*. San Francisco, CA: Fritz Institute.
- Frize, J.** (2008) *Targeting in Complex Emergencies: Colombia Country Case Study*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Gaebler, M.** (2008) 'Youth Resettlement from Urban and Mining Areas to Their Villages of Origin'. Report to GTZ on the social impact and implications for sustainable peace building.
- Gassser, G.** (2008) *Lebanon: Crisis of Civilian Protection*. Madrid: DARA.
- GHP** (2007) 'Principios de asociación'. <http://www.globalhumanitarianplatform.org/pop.html#trans>.
- Girerd-Barclay, E.** (2007) Full Report of the Mid-Term Evaluation of the Southern Africa Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO 10310.0), PMA, Informe de Evaluación.
- Global Protection Cluster Working Group** (2008) Manual para la Protección de los Desplazados Internos. Ginebra: OCHA.
- Grunewald, F., Robins, K., Odicoh, A., Woldemariam, M., Nicholson, N. y Teshome, A.** (2006) 'Real-time Evaluation of the Drought Response in the Horn of Africa'. Regional Synthesis.
- Hansen, G.** (2008d) *Interactions between Aid and Conflict in Iraq*. Briefing Paper 4. ONG Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008a) *Adapting to Insecurity in Iraq*. Briefing Paper 1. ONG Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008b) *Operational Modalities in Iraq*. Briefing Paper 2. ONG Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008c) *Personnel Management in Iraq*. Briefing Paper 3. ONG Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008e) *Humanitarian-Military Interactions in Iraq*. Briefing Paper 5. ONG Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008f) *Perceptions of Humanitarianism in Iraq*. Briefing Paper 6. ONG Coordination Committee for Iraq.
- Hansen, G.** (2008g) *Taking Sides or Saving lives: Existential Choices for the Humanitarian Enterprise in Iraq*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- HAP International** (2008) *The 2008 Humanitarian Accountability Report*. Londres: HAP.
- HAP International** (2008) *The Guide to the HAP Standard*. Londres: Humanitarian Accountability and Quality Management.
- HAP International** (2009) 'The HAP Newsletter'. Junio.
- Harmer, A. y Basu Ray, D.** (2009) *Study on the Relevance and Applicability of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in Humanitarian Assistance*, Humanitarian Policy Group, ODI, encargado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Harnmeijer, J. y Meeux, W.** (2007) 'An Evaluation of DG ECHO-financed Activities in the Health Sector'. Informe para ECHO.
- Harvey, P.** (2004) *VIH/SIDA and Humanitarian Action*. HPG Report 14. Londres: HPG, ODI.
- Harvey, P.** (2007) *Cash based responses in emergencies*, HPG Report 24, ODI.
- Harvey, P.** (2009a) 'Strategic Evaluation of PMA's Approach to Livelihoods Recovery'. Informe para el PMA. Londres: ODI.
- Harvey, P.** (2009b) *Towards Good Humanitarian Government: The Role of the State in Disaster Response*. HPG Report 28. Londres: HPG, ODI.
- Harvey, P.** (2009c) *EC and US Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development: A case study on South Sudan*, Raising the Bar Case Study, Global Policy Institute.
- Harvey, P. y otros** (2007) *Social Protection in Fragile States*, informe para el DFID.
- Harvey, P., Harmer, A., Stoddard, A. y Taylor, G.** (2009) Revised Inception paper for State of the System Review. Londres: ODI: disponible en: <http://www.alnap.org/pool/files/inception-report.pdf> (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- Haver, K., Hatungimana, E. y Tennant, V.** (2009) 'Money Matters: An Evaluation of the Use of Cash Grants in UNHCR's Voluntary Repatriation and Reintegration Programme in Burundi'. UNHCR Policy Development and Evaluation Service.
- Hidalgo, S.** (2008) *Colombia: A Crisis Concealed*. Madrid: DARA.
- Houghton, R.** (2007) *Surge capacity in the humanitarian relief and development sector*, People In Aid.

- Hoyer, B.** (2009) 'Lessons from Sichuan: The Role of the State in the Aftermath of the Wenchuan Earthquake'. Informe de consultoría.
- HPG** (2009) *A Clash of Principles? Humanitarian Action and the Search for Stability in Pakistan*. HPG Policy Brief 36. Londres: HPG, ODI.
- HRI** (2009) *The Humanitarian Response Index 2008: Donor Accountability in Humanitarian Action*. Madrid: DARA.
- IDMC** (2009) *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*. Ginebra: IDMC.
- INTRAC** (2007) *Support to Tsunami-affected Countries: A Value for Money Review*. Irish Aid.
- IPC** (2008) Factsheet and update on activities, Integrated Food Security Phase Classification.
- IRIN** (2007) 'Ghana: Nearly 275,000 Affected by Floods in Little-known Disaster'. Disponible en: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=74278> (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- Jacobs, A. y Wilford, R.** (2008) 'Listen First: Practical Ways of Improving Accountability for ONGs'. Informe para Concern y Mango.
- Jaspars, S. y Maxwell, D.** (2008) *Targeting in Complex Emergencies: Somalia Country Case Study*. Medford, MA: Feinstein International Centre, Tufts University.
- Johnson, D.** (2008) 'The Impact of Catholic Relief Services Aceh Reconstruction Program'. Informe para CRS.
- Johnson, E.** (2008) *Principled Pragmatism: ONG Engagement with Armed Actors*. Nueva York: World Vision.
- Jones, B., Gowan, R. y Sherman, J.** (2009) *Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty*. Nueva York: NYU Centre on International Cooperation.
- Jones, S., Matiza, G., Mlalazi, B. y Wiggins, S.** (2006) *Zimbabwe Protracted Relief Programme: Output to Purpose Review*. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1267.pdf> (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- JRS** (2007) 'Six Months after the Official Closure of the PDI Camps'. Assessment of the return process in Liberia.
- Kelly, T. y White, C.** (2006) *The UN Response to the Lebanon Crisis*. Lesson Learning Paper. Ginebra: OCHA.
- Kett, M.** (2007) 'Emergency and Humanitarian Assistance and the UN Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities'. IDDC Task Group on Conflict & Emergencies.
- Kett, M., Stubbs, S. y Yeo, R.** (2005) 'Disability in Conflict and Emergency Situations: Focus on Tsunami-affected Areas'. Informe de investigación de IDDC para KaR Disability Programme.
- Kirkby, S. and Rose, J.** (2007) 'Going Home: Making a Life after Conflict'. NRC Evaluation Report. ETC-UK.
- Kirsch-Wood, J. y Amirova, S.** (2008) *ICLA in Azerbaijan – Counseling for Change*. Oslo: NRC.
- Lakeman, C.** (2008) Oxfam GB review of findings from real-time evaluations (2006–2008) final report, Oxfam.
- Lattu, K.** (2008) 'To Complain or Not To Complain: Still the Question'. Consultations with humanitarian aid beneficiaries on their perceptions of efforts to prevent and respond to sexual exploitation and abuse.
- Lavell, A.** (2008) 'Evaluation of DIPECHO Action Plans in Central America (1998–2007)'. Madrid: DARA.
- Levine, S. y Chastre, C.** (2004) *Missing the Point: An Analysis of Food Security Interventions in the Great Lakes*. HPN Network Paper 47. Londres: HPN, ODI.
- Mahoney, K. y Bellour, S.** (2009) *National Capacity Development for Humanitarian Action – Case Studies*. Nueva York: UNICEF.
- Martone, G.** (2009) *The Pentagon as development agency: the US military's increasing role as an aid provider*, Monday Developments, Vol. 27, No. 8.
- Maxwell, D. y Burns J.** (2008) *Targeting in Complex Emergencies: South Sudan Case study*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Maxwell, D., Sim, A, Mutonyi, M y Egan, R.** (2008) *Emergency Food Security Interventions*. Good Practice Review. Londres: HPN, ODI.



- Maxwell, D., Walker, P., Church, C., Harvey, P., Savage, K., Bailey, S., Hees, R., y Ahlendorf, M.-L.** (2008) *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance: Final research report*, Feinstein International Centre, Transparency International, ODI.
- McKune, S.** (2007) 'Evaluation of CAFOD's Organizational Response to Niger's 2005 Food Crisis'. Informe para CAFOD.
- Medair** (2008) *Beneficiary Accountability Update for 2008: Medair Uganda*. Kampala: Medair.
- Morris, M. y Shaughnessy, D.** (2007) 'Emergency Capacity Building Project: Final Evaluation Report'. Informe de Social Impact Inc para ECB.
- Mowjee, T.** (2009) 'ONGs and Humanitarian Reform Project'. Presentation on key messages on humanitarian reform and funding at the Montreux Humanitarian Donorship Retreat, 1 de marzo.
- MSF** (2009) *Trapped and Without Hope: The People of Northeast RDC pay a High Price in an Interminable Conflict*. Briefing Paper. Bruselas: MSF.
- Narhan, J.** (2008) World Vision LMMS Bridging Proposal.
- Navarro-Colorado, C.** (2007) 'A Retrospective Study of Emergency Supplementary Feeding Programmes'. Informe para ENN y Save the Children.
- Navarro-Colorado, C., Mason, F y Shoham, J.** (2008) *Measuring the Effectiveness of Supplementary Feeding Programmes in Emergencies*. HPN Network Paper 63. Londres: HPN, ODI.
- Nicholson, N., Majid, N., Cossée, O., Gebru, H., Mutale, M. y Asingwire, N.** (2007) 'Evaluación de la ayuda de la FAO en situaciones de emergencia y rehabilitación en el Gran Cuerno de África (2004–2007)'. Informe a la FAO.
- NRC** (2004) *Handbook on Information Counselling, Legal Assistance*. Oslo: NRC.
- O'Callaghan, S. y Pantuliano, S.** (2007) *Protection Action: Incorporating Civilian Protection into Humanitarian Response*. HPG Report 26. Londres: HPG, ODI.
- O'Callaghan, S., Jaspars, S. y Pavanello, S.** (2009) *Losing Ground: Protection and Livelihoods in the Occupied Palestinian Territory*. HPG Working Paper. Londres: HPG, ODI.
- OCDE CAD** (1999) *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. París: OCDE CAD.
- OCHA** (2008) *OCHA Annual Report 2008*. Ginebra: OCHA.
- OCHA** (2009) 'Mapping of Key Emergency Needs Assessment and Analysis Initiatives'. Final report, Assessment and Classification of Emergencies Project.
- ODI** (2009) *Trends in Conflict and Humanitarian Assistance: A Review of Policy and Practice*. Londres: ODI.
- OMS** (2005) *Disasters, Disability and Rehabilitation*. Geneva: OMS.
- ONU** (2009) *Humanitarian Appeal 2009: Mid-year Review*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oxfam** (2009a) 'Rape, Forced Labour, Reprisal Attacks and Torture Surge in Eastern Congo, Says New Oxfam Survey'. Comunicado de prensa.
- Oxfam** (2009b) *Collaboration in Crises: Lessons in Community Participation from the Oxfam International Tsunami Research Programme*. Oxford: Oxfam.
- Pantuliano, S., Buchanan-Smith, M., Murphy, P. y Mosel, I.** (2008) *The long road home: Opportunities and obstacles to the reintegration of PDI's and refugees returning to Southern Sudan and the Three Areas*, HPG Commissioned Reports Synthesis paper. Londres: ODI.
- People In Aid** (2007) *Save the Children – Building Capacity for Emergency Response*, Emergency Capacity Building Project 'Case study of good practice'.
- PHR** (2009) 'Nowhere to Turn: Failure to Protect, Support and Assure Justice for Darfuri Women'. Informe de PHR en asociación con Harvard Humanitarian Initiative.
- PMA** (2005), Proyecto de desarrollo experimental – Seguro contra la sequía en Etiopía, Junta Ejecutiva, Proyectos que requieren la aprobación de la Junta Ejecutiva.
- PMA** (2008) Plan Estratégico del PMA (2008–2011). Roma: PMA.
- PMA** (2008b) Cupones para alimentos y transferencias de dinero como instrumentos de asistencia alimentaria: Perspectivas y desafíos. Consulta oficiosa. Roma: PMA.

- Proudlock, K. and Ramalingam, B.** (2009) *Improving humanitarian impact assessment: bridging theory and practice*, ALNAP 8th Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Ramalingam, B. y Mitchell, J.** (2009) *Counting what counts: performance and effectiveness in the humanitarian sector*, ALNAP 8th Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Ramalingam, B., Scriven, K. y Foley, C.** (2009a) *Innovations in International Humanitarian Action*, ALNAP 8th Review of Humanitarian Action. Londres: ODI.
- Refugees International** (2009) 'Pakistan: Invisible People, Visible Consequences'. Field Report.
- Rehmat, A.** (2006) *Building Media Capacities to Improve Disaster Response: Lessons from Pakistan*. Humanitarian Exchange Issue 34. Londres: HPN, ODI.
- Rothkegel, S., Poluda, J., Wonani, C., Papy, J., Engelhardt-Wendt, E., Weyermann, B. y Hennig, R.** (2008) 'Evaluation of UNHCR's Efforts to Prevent and Respond to Sexual and Gender-based Violence in Situations of Forced Displacement'. Para UNHCR Policy Development and Evaluation Services.
- Savage, K.** (2007) *Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: a Liberia case study*, HPG Working Paper. Londres: ODI
- Savage, K., con Maxim Kumeh, D. y Dorbor, E.** (2007) *Corruption Perceptions and Risks in Humanitarian Assistance: A Liberia Case Study*. HPG Working Paper. Londres: ODI.
- Save the Children y People In Aid** (2007) 'Building Capacity for Emergency Response'. ECB Project Case Study of Good Practice.
- Scheumer-Cross, T. y Taylor, B.** (2009) *The Right to Survive: The Humanitarian Challenge for the Twenty-first Century*. Oxford: Oxfam Professional.
- Schiman, P. y Philpott, J.** (2007) 'Mid-term Evaluation of DG ECHO Financed Actions in the Greater Horn of Africa'. Informe para ECHO de AEGE Consultants.
- Secretario General de la ONU** (2009a) 'Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados'. Informe al Consejo de Seguridad, 29 de mayo.
- Secretario General de la ONU** (2009b) 'Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas'. Informe del Secretario General ante la 64ª Sesión de la Asamblea General, 28 de mayo.
- SEEP** (2007) *Market Development in Crisis-affected Environments: Emerging Lessons for Achieving Pro-poor Economic Reconstruction*. Washington, DC: The SEEP Network.
- SEEP** (2009) *Minimum Standards for Economic Recovery After Crisis*. Washington, DC: The SEEP Network.
- Shoham, J.** (2007) 'Mid-term Evaluation of PRRO 10362.0: Enabling Livelihood Protection and Promotion in Ethiopia'. Programa Mundial de Alimentos.
- Simkin, P., Makotsi, B., Njoroge, M., Oman, A., Velis, J-P. y Marzilli, J.** (2008) *Evaluation of Kenya Emergency Operation 10374.0 and Country Programme 10264.0 (2004–2008)*, informe encargado por la Oficina de Evaluación del Programa Mundial de Alimentos.
- Slater, R. y Dana, J.** (2006) *Tackling vulnerability to hunger in Malawi through market-based options contracts*, Humanitarian Exchange 33, ODI.
- Slim, H.** (2007) 'White Toyota, White Aid'. Blog. Disponible en: [www.alertnet.org/db/blogs/12926/2007/03/5-144255-1.htm](http://www.alertnet.org/db/blogs/12926/2007/03/5-144255-1.htm) (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- Slim, H. y Bonwick, A.** (2005) *Protección: Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*. Londres: ALNAP, ODI.
- Sole, R.** (2008) *Haiti: Violence, Gangs and a Fragile State on the Brink of Crisis*. Madrid: DARA.
- Spaak, M. y Otto, R.** (2009) Study on the mapping of donor coordination (humanitarian aid) at the field level, encargado por DG ECHO en representación de Good Humanitarian Donorship Initiative.
- Sperl, S., Diagne, K. y Snider, D.** (2006) *Real time evaluation of UNHCR's response to the emergency in Lebanon and Syria, July–September 2006*, UNHCR Policy Development and Evaluation Service.



- Stites, E. y Akabwai, D.** (2009) *Changing roles, shifting risks: livelihood impacts of disarmament in Karamoja, Uganda*, Feinstein International Center.
- Stoddard, A.** (2008) 'International Humanitarian Financing: Review and Comparative Assessment of Instruments'. Study for the Good Humanitarian Donorship Initiative, Office of US Foreign Disaster Assistance, Humanitarian Outcomes.
- Stoddard, A. y Harmer, A.** (2009) 'Operational Consequences of Reform, Updated Financial Analysis: June, 2009'. Documento sin publicar para HPG, ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A. y DiDomenico, V.** (2009) *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update. Trends in Violence against Aid Workers and the Operational Response: Why Violent Attacks on Aid Workers Are on the Increase*. Londres: HPG, ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A. y Haver, K.** (2006) *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations*. Londres: ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A., Haver, K., Salomons, D. y Wheeler, V.** (2007) *Cluster Approach Evaluation Report*, OCHA Evaluation and Studies Section.
- Swords, A.** (2006) 'Establishing the Learning Needs of National Staff in Emergency Response Results of Learning Needs Survey'. Para el ECB Project.
- Tearfund** (2008) 'Accountability to Beneficiaries in Kashmir'. Disponible en: [www.hapinternational.org/pool/files/tearfund-accountability-to-beneficiaries-in-kashmir.pdf](http://www.hapinternational.org/pool/files/tearfund-accountability-to-beneficiaries-in-kashmir.pdf) (último acceso el 8 de diciembre de 2009).
- Telford, J., Cosgrave, J. y Houghton, R.** (2006) *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*. Londres: Tsunami Evaluation Coalition.
- Telyukov, A. y Paterson, M.** (2009) 'Impact Evaluation of PRM Humanitarian Assistance to the Repatriation and Reintegration of Burundi Refugees'. US Department of State, Bureau of Population, Refugees and Migration.
- Ternstrom, B.** (2008) 'Evaluation of CARE Myanmar's Cyclone Nargis Response'. Informe para CARE.
- Thomson, E.** (2008) *HISS-CAM: A decision making tool*, World Vision.
- Tod, I., Nurul Alam, S. M., Wahra, N., Hoque, T. y Begum, R.** (2008) 'Independent Evaluation of CARE Bangladesh's Cyclone Sidr Response Programme'. Informe para CARE.
- Turner, R., Baker, J., Oo, Z. M. y Aye, N. S.** (2008) *Inter-Agency Real Time Evaluation of the Response to Cyclone Nargis*. Ginebra: OCHA, en representación de IASC.
- Twigg, J.** (2004) *Disaster Risk Reduction: Mitigation and Preparedness*, Humanitarian Practice Network, Good Practice Review 9.
- UNICEF** (2007) *Summary Review of Lessons Learned in the Southern Africa Crisis Humanitarian Response, 2003–2005*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF** (2008) 'Towards Implementing a Human Rights-based Approach to Programming in Humanitarian Action'. Borrador, agosto.
- UNICEF** (2009) 'UNICEF Informe de Acción Humanitaria 2009. Mid-year Review'. Nueva York: UNICEF.
- UNISDR** (2005) Marco de acción de Hyogo para 2005–2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Ginebra: UNISDR.
- UNISDR** (2009) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Ginebra: UNISDR.
- USAID** (2007) *Accelerating the Transition from Conflict to Sustainable Growth: Value Chain Development in Conflict-affected Environments*. Washington, DC: USAID.
- Vaux, T.** (2008) *Proportion and Distortion in Humanitarian Assistance*, en ALNAP Review of Humanitarian Action: Evaluation Utilisation. Londres: ODI.
- Walden, V.** (2008) 'Evaluation of Oxfam's Response to Hurricane Dean in Three Countries of the ESC'. Informe para Oxfam.
- Walden, V. M., Emsley, R. y Beesley, J.** (2006) 'Real Time Evaluation Report – Lebanon Crisis Response'. Informe para Oxfam.

- Walden, V., Briere, J.-F. y Kumar, P.** (2008) 'Real Time Evaluation of Oxfam International's Response to Cyclone Sidr'. Informe para Oxfam.
- Walker, P. y Pepper, K.** (2007) *Follow the Money: A Review and Analysis of the State of Humanitarian Funding*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Wall, I.** (2008) *Left in the Dark: The Unmet Need for Information in Humanitarian Responses*. BBC World Service Trust Policy Briefing 2, octubre.
- Watson, C.** (2008) *Impact Assessment of Humanitarian Response: A Review of the Literature*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Watson, C. y Catley A.** (2008) *Livelihoods, livestock and humanitarian response: the livestock emergency guidelines and standards*, HPN Network Paper 64, Humanitarian Practice Network. Londres: ODI.
- Webster, M. y Walker, P.** (2009) *One for All and All for One: Intra-organisational Dynamics in Humanitarian Action*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Webster, M., Ginnetti, J., Walker, P., Coppard, D. y Kent, R.** (2008) *The Humanitarian Costs of Climate Change*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Wheeler, V. y Harmer, A.** (2006) *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*, HPG Report 24, ODI.
- Whiteside, A. y Whalley, A.** (2007) *Reviewing Emergencies for Swaziland: Shifting the Paradigm in the New Era*. Mbabana: NERCHA y HEARD.
- Wilder, A.** (2008) 'Perceptions of the Pakistan Earthquake Response'. Humanitarian Agenda 2015, Pakistan Country Study. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Wilderspin, I.** (2008) 'Evaluation of Disaster Risk Reduction Mainstreaming in DG ECHO's Humanitarian Actions'. Informe para ECHO de Aquaconsult Ltd.
- Willitts-King, B.** (2007) *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in RDC and Sudan*. OCHA Evaluation and Studies Section.
- Wilson, P. y Reilly, D.** (2007) 'CARE, Catholic Relief Services, Save the Children and World Vision Indonesia: Joint Evaluation of their Responses to the Yogyakarta Earthquake'. Informe para ECB Project.
- World Vision** (2008) *Why Do Accountability? A Business Case from Sri Lanka*. Nueva York: World Vision.
- World Vision** (2009) *Real Time Learning on the Category III, Level II Sichuan Earthquake Emergency Response*. Beijing: World Vision China.
- Young, H. y Maxwell, D.** (2009) *Targeting in Complex Emergencies: Darfur Case Study*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
- Young, H., Osman, A., Abusin, A., Asher, M. y Egemi, O.** (2009) *Livelihoods, Power, and Choice: The Vulnerability of the Northern Rizaygat, Darfur, Sudan*, Feinstein International Center.
- Young, N., Khattak, S.G., Bengali, K. y Elmi, L.** (2007) *IASC Inter-agency Real-time Evaluation of the Pakistan Floods/Cyclone Yemin*.



### 3 | Lista de personas entrevistadas

Cristina Amaral, FAO  
 Kitty Arie, Save the Children  
 Eric-Alain Ategbo, UNICEF  
 Nicki Bennett, Oxfam  
 Miguel Bermeo, PNUD  
 Chija Bhandari, PMA  
 Monica Blagescu, HAP International  
 Richard Blewitt, HelpAge  
 Nelson Bosch, OIM  
 Gary Burniske, Mercy Corps  
 Andrew Catley, Feinstein International Center  
 Joel Charny, Refugees International  
 Hakim Chkam, MSF Suiza  
 Harriet Cochrane, MSF  
 Jane Cocking, Oxfam  
 Bruce Cogill, UNICEF  
 Alex Coissac, OIM  
 Beverley Collins, MSF  
 Steve Collins, Valid International  
 Andrew Cox, OCHA  
 Matt Croucher, Save the Children  
 Dominic Crowley, Concern  
 Alison Cupit, Cruz Roja de Fiji  
 John Damerell, Proyecto Esfera  
 Steve Darvill, CAD de la OCDE  
 Daniele Donati, FAO  
 Linda Doull, Merlin  
 Marc DuBois, MSF Reino Unido  
 Daniel Duvillard, CICR  
 Nicholas Finney, Save the Children  
 Bekele Geleta, FICR  
 Louis-Georges Arsenault, UNICEF  
 Scott Green, OCHA  
 Iwan Gunawan, Banco Mundial  
 Azwar Hasan, FBA  
 Thea Hilhorst, Universidad de Wageningen  
 Anne Holmes, Irish Aid  
 Monowar Hossain, Gobierno de Bangladesh  
 Jamo Huddle, World Vision  
 Rod Imer, World Vision  
 Rashid Khalikov, OCHA  
 General Farooq Ahmad Khan, Gobierno de Pakistán  
 Iris Krebber, Welthungerhilfe  
 John Lakeman, ECHO  
 Emma Leonard, Irish Aid  
 Mikael Lindvall, Sida  
 Joanna Macrae, DFID  
 Eleanor Monbiot, World Vision  
 Jemilah Mahmood, Mercy Malaysia  
 Mario Lito Malanca, OIM  
 Simon Mechale, PMA  
 Dr. N. Vinod Chandra Menon, Gobierno de India  
 Steven Michel, UNICEF  
 Abdullahi Mohamud, Mercy Corps  
 Mary Mwale, Gobierno de Kenya  
 Mamadou Ndiaye, OFADEC  
 Reiseal Ni Cheilleachair, Concern  
 Abdi Rashid Hadi Nur, Concern  
 Jerome Oberreit, MSF  
 Lisebeth Pilegaard, NRC  
 Jean-Luc Poncelet, OPS  
 Eddy Purwanto, Gobierno de Indonesia  
 Dr. J. Radhakrishnan, PNUD  
 Manumur Rashid, Gobierno de Bangladesh  
 Ian Rector, CDMP, Bangladesh  
 Antje van Roeden, CICR  
 Anas Roudie, ACNUR  
 Tullio Santini, PNUD  
 Graham Saunders, FICR  
 Ivan Scott, Oxfam  
 Lewis Sida, Consultor  
 Nicholas Stockton, HAP International  
 Ros O'Sullivan, Concern  
 Gareth Owen, Save the Children  
 Michael Paratarayil, Christian Aid  
 Rein Paulsen, World Vision

Louise Searle, World Vision  
Vicky Tenant, ACNUR  
Deepesh Paul Thakar, World Vision  
Sid Peruvemba, Malteser International  
Prashan Thalayasingam, CEPA  
Nigel Timmins, Tearfund  
Fred Vignoud, Save the Children

Peter Walker, Feinstein International Centre  
Carol Ward, Mercy Corps  
John Webster, DFID  
Sonali Wickrema, PMA  
Jennifer Worrell, PNUD  
Randall Zinder, MedAir



## 4 | Informe de los resultados y cuestionario de la encuesta

### Antecedentes/metodología

La encuesta de internet se diseñó para complementar los demás elementos de la investigación, con el fin de que el estudio pudiera llegar a un mayor número de profesionales y partes interesadas de lo que sería posible solamente con entrevistas. También estaba dirigida específicamente a los actores sobre el terreno, completando con una perspectiva más amplia las entrevistas realizadas principalmente en las sedes de organizaciones. Se estructuró entorno al marco del estudio con una serie de preguntas mayoritariamente de selección múltiple, con el objetivo de reunir datos cuantificables sobre los indicadores seleccionados. Con ayuda del Grupo Asesor, se diseminó la encuesta entre ONGI, agencias de la ONU, ONGL y OCB locales y nacionales de países beneficiarios, organizaciones regionales, organismos de gobiernos donantes y gobiernos beneficiarios. El objetivo original de 300 respuestas (el triple del número de entrevistas) se revisó al alza hasta 500 después de recibir un nivel de respuesta muy superior al anticipado. A continuación se destacan las observaciones clave del análisis de las respuestas.

### Perfil de los encuestados

La encuesta recabó un total de 499 respuestas completas. Las cifras fueron más o menos proporcionales a la presencia operativa sobre el terreno en los programas humanitarios: la mayoría de los encuestados formaban parte de ONGI (48%), seguidos de personal de agencias de la ONU (21%) y representantes de ONGL y OCB (9%). El resto de los encuestados estaba formado por representantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (7%), gobiernos donantes (6%),

gobiernos beneficiarios (3%), ciudadanos del país beneficiario (1%) e investigadores/académicos (1%). En el desglose regional de las respuestas sobre el terreno, la mayoría procedieron de África (42%), seguidas en orden descendente por Asia, las Américas, Oriente Medio y Europa Oriental.

### Resumen de las observaciones generales

En conjunto, las respuestas a la encuesta revelan dos tendencias simultáneas y opuestas en el sistema humanitario. Por un lado, las respuestas sugieren una tendencia modesta a la mejora en casi todos los criterios de desempeño (solo una pequeña minoría señala que ciertas medidas han mejorado mucho y una minoría aún más pequeña dice que la situación ha empeorado considerablemente). Sin embargo, en la parte negativa, había una clara percepción entre los actores sobre el terreno de que la respuesta humanitaria seguía careciendo de fondos suficientes y de liderazgo eficaz, y estaba perdiendo terreno en términos de acceso a la asistencia humanitaria

Composición de los encuestados

49 %	ONGI
21 %	ONU
9 %	ONG LOCALES
7 %	MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA/MEDIA LUNA ROJA
6 %	DONANTES
3 %	GOBIERNOS BENEFICIARIOS
3 %	OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
1 %	CIUDADANOS/BENEFICIARIOS
1 %	INVESTIGADORES

y cobertura de las necesidades. Por lo tanto, los resultados de la encuesta presentan un panorama de mejora constante e incremental de los mecanismos internos y el desempeño del sistema, aunque también de deficiencias en los requisitos generales de eficacia.

Con respecto a los avances en los mecanismos de coordinación entre agencias, a pesar de que aumentan el tiempo de trabajo del personal y las cargas administrativas, se consideró generalmente que merecían la pena. Sin embargo, se señaló la debilidad del liderazgo general de la coordinación. Según una pluralidad de encuestados, el principal problema o reto al que se enfrentan las operaciones humanitarias era la “mala coordinación de las iniciativas de respuesta/falta de liderazgo eficaz”.

## Observaciones individuales

### Cobertura/suficiencia

Una serie de preguntas estaban relacionadas con la valoración de la suficiencia de fondos y el acceso de las poblaciones necesitadas, y cómo han cambiado estos aspectos en los últimos dos a tres años. En términos de financiamiento, la gran mayoría de los encuestados en cada una de las regiones consideró que los fondos eran insuficientes para cubrir las necesidades en su contexto correspondiente, pero menos del 10% indicaron que los niveles de financiamiento estaban “muy por debajo de las necesidades”. Alrededor de un tercio de los encuestados observó que el financiamiento era suficiente en general. Había una insatisfacción aún mayor con el nivel de financiamiento de sectores particulares de los encuestados.

En términos de acceso y cobertura de la ayuda humanitaria, una multitud de los encuestados que trabajan en África y Oriente Medio señalaron que la capacidad de atender a poblaciones necesitadas había disminuido en los últimos dos a tres años (por razones que tienen principalmente que ver con el aumento de la inseguridad en ciertos contextos). En Asia y las Américas, la mayoría de los encuestados consideraron que el nivel de acceso a la ayuda humanitaria se había mantenido aproximadamente igual.



## Relevancia/idoneidad

### Evaluación de necesidades

Con esta pregunta se intentó determinar la preponderancia de evaluaciones coordinadas (entre múltiples agencias) de las necesidades en contextos humanitarios, y su calidad general. Los encuestados que trabajan sobre el terreno en la mayoría de situaciones señalaron que se había emprendido una evaluación concertada de las necesidades, que la calidad de la evaluación era “adecuada” y que la mayor parte de sus organizaciones habían participado. Sin embargo, el 27% de los encuestados indicaron que no se habían realizado evaluaciones conjuntas de las necesidades en su contexto, y el 10% dijeron que la calidad de las evaluaciones había sido mala, es decir, no produjeron un reflejo preciso o una priorización de las necesidades. Sólo una minoría muy pequeña (menos del 1%) señaló la gran calidad de la evaluación de las necesidades. Las opiniones negativas sobre la calidad de las evaluaciones de las necesidades se registraron especialmente en América Latina/Caribe. La mayoría de los encuestados en general, y en cada una de las regiones, señaló que la calidad de la evaluación de necesidades había mejorado “en cierto modo” durante los últimos dos a tres años. Según la encuesta, la región con más mejoras fue América Latina/Caribe, y Oriente Medio la región con menos mejoras.





## Eficacia

### Preparación y puntualidad de la respuesta

La mayoría (62%) de los encuestados señalaron que su organización contaba con reservas de fondos para emergencias que habían (o podrían haber) usado para poner en marcha operaciones antes de recibir donaciones de emergencia. En este sentido, el mayor nivel de preparación se observó entre las ONGI y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y el menor entre las ONGL, de la cuales la mayoría no contaban con una reserva de fondos.

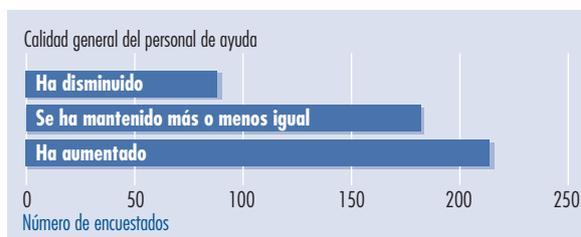
La mayoría de los encuestados opinaron que había mejorado la puntualidad general de los actores humanitarios en la respuesta a emergencias. Esto fue especialmente cierto en el caso de América Latina/Caribe.

### Calidad y gestión del personal de ayuda

Las valoraciones de la movilización de “personal con la cualificación adecuada” como componente particular de la puntualidad fueron en cierto modo menos positivas, aunque no dejaron de indicar una mejora general. En una pregunta distinta, muchos encuestados, aunque no una mayoría entusiasta, respondieron que había aumentado la calidad general de los trabajadores de ayuda sobre el terreno.

### Desempeño y calidad de los programas

Dentro de los sectores examinados, la ayuda alimentaria y la logística/coordiación obtuvieron las mejores calificaciones con respecto al desempeño. Los sectores peor valorados con respecto al desempeño fueron la agricultura, la protección y la recuperación temprana.



A la hora de calificar su propio sector de trabajo, los encuestados señalaron (con una calificación entre aceptable y bueno) que los aspectos más sólidos eran la priorización/idoneidad y la participación de las autoridades locales, y que el más débil era la participación de los beneficiarios.

En general, la mayoría de los encuestados opinaron que la calidad del seguimiento y la evaluación de los proyectos había mejorado (a excepción de América Latina/Caribe, donde los encuestados consideraron que el nivel de calidad se había mantenido aproximadamente igual).

### Eficacia de la coordinación

En general, los encuestados situaron ligeramente por debajo de aceptable/adecuado el nivel de la coordinación en las evaluaciones del desempeño sectorial. Con respecto al liderazgo de la oficina del CH, la mayoría de los encuestados opinaron que se había mantenido más o menos al mismo nivel, salvo en Oriente Medio, donde la mayoría indicaron un empeoramiento.

## Conexión

### Participación de los beneficiarios

Se consideró que la participación de los beneficiarios en la programación (es decir, planificación, diseño y evaluación de proyectos) no era ni mucho menos adecuada. No obstante, es interesante que se constatará un aumento general de la calidad del acceso de las poblaciones beneficiarias a información sobre las operaciones de ayuda y su capacidad para quejarse y obtener resarcimiento, en todas las regiones salvo en Oriente Medio.

Otras preguntas destinadas a medir el nivel de conexión estaban relacionadas con el desarrollo de la capacidad y la interacción con la sociedad civil y las autoridades locales.

### Desarrollo de la capacidad y participación de la sociedad civil local

La gran mayoría de los encuestados de todas las regiones observó que las iniciativas de desarrollo de la capacidad habían aumentado en los últimos dos a tres años.

Salvo en Oriente Medio, los encuestados señalaron que las reuniones de coordinación tenían lugar normalmente en el idioma nacional o con servicios de traducción.

Una pluralidad de los encuestados señaló un aumento del financiamiento directo de organizaciones locales por parte de donantes internacionales.

### **Interacción/cooperación con las autoridades del país beneficiario**

Cuando hubo que valorar la calidad de la interacción de la comunidad de ayuda con las autoridades del gobierno beneficiario, la mayoría de los encuestados la calificaron de “aceptable: las organizaciones internacionales recurrieron activamente a las autoridades nacionales, pero la debilidad de su capacidad impidió su plena participación”. En general, el 21% de los encuestados consideraron esta interacción “buena: las autoridades nacionales lideraron o participaron intensamente en la respuesta”. Y casi el mismo porcentaje la calificó de “mala: la participación fue débil y las consultas de las organizaciones internacionales con las autoridades nacionales fueron mínimas”. Finalmente, el 5% de los encuestados, principalmente de África, respondieron “N/A: no había una estructura de autoridad funcional con la que entablar una relación”.

### **Eficiencia**

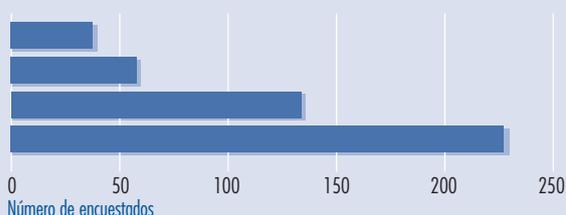
La encuesta intentó examinar si se había aumentado o disminuido la eficiencia en los últimos dos a

tres años, especialmente en vista de los nuevos mecanismos de coordinación como el enfoque de conglomerado y los fondos mancomunados. Aunque, a excepción de una minoría insignificante, todos los encuestados confirmaron la presencia de costos de transacción asociados con la coordinación, multitud de ellos opinaron que la carga de la coordinación era “no demasiado alta: las ventajas de la coordinación justifican su costo”. Sin embargo, una minoría considerable (alrededor de una tercera parte de los encuestados) opinó que los costos de transacción de la coordinación eran “excesivamente altos: la coordinación resta recursos a los programas”. Los encuestados de la región de las Américas parecen tener la actitud más positiva con respecto al costo de la coordinación, mientras que la más negativa se registró en África.

### **Coherencia**

Aunque se trata de un tema complejo y difícil de formular en una pregunta, en la encuesta también se pidió a los actores sobre el terreno que opinaran sobre los avances en el respeto y el cumplimiento del DIH y los principios humanitarios de las diferentes partes interesadas. Según los encuestados, los proveedores de asistencia son los que más han progresado en el respecto y el cumplimiento del DIH y los principios humanitarios, mientras que los gobiernos beneficiarios han empeorado en este sentido. Los gobiernos donantes se sitúan en un nivel intermedio, aunque los encuestados mencionan generalmente un ligero empeoramiento.

“Costos de transacción” de la coordinación humanitaria (tiempo dedicado a reuniones, etc.) para los actores de la ayuda



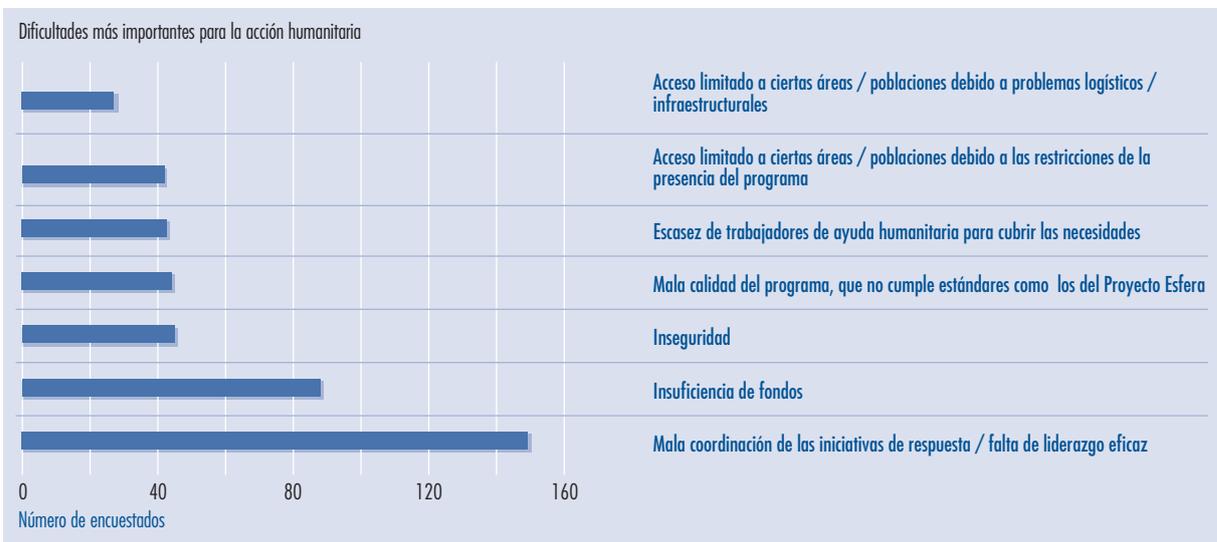
Los costos de transacción no son significativos  
Excesivamente altos: la coordinación resta recursos a los programas  
Demasiado altos: no merece la pena la carga para la organización  
No demasiado altos: las ventajas de la coordinación justifican su costo



Una mayoría considerable en todas las regiones, y especialmente en Oriente Medio, declaró que había aumentado y mejorado la consideración dentro de los programas de sus organizaciones de cuestiones generales, como el género, la edad y la discapacidad.

## Dificultades constantes

La encuesta concluyó pidiendo que se eligiera el obstáculo o la dificultad más grande con respecto a las operaciones humanitarias en los tiempos actuales. Los resultados fueron consistentes en todas las regiones y los problemas quedaron clasificados de la siguiente manera (por nivel ascendente de dificultad).



## Encuesta de ALNAP sobre el sistema humanitario

**1 País / destino en el que trabaja ahora (o anteriormente, si responde a esta encuesta sobre la base de un caso de emergencia en el pasado)**

**2 Nombre de su organización / institución:**

**3 Tipo de institución:**

- ONG local / nacional u organización comunitaria
- ONG internacional
- Agencia (o fondo, programa, oficina) de la ONU involucrada en la ayuda
- Otro organismo de la ONU
- CICR
- FICR
- Cruz Roja / Media Luna Roja
- Otra organización internacional
- Organización intergubernamental regional
- Gobierno nacional (gobierno receptor)
- Gobierno donante
- Ciudadano de país receptor o beneficiario de la ayuda

**4 Sector de la ayuda en el que desarrolla principalmente su trabajo:**

- Todos / Multisectorial (por ejemplo, personal superior de una organización con mandato múltiple)
- Agricultura
- Coordinación, logística, servicios de apoyo
- Recuperación económica e infraestructura
- Educación
- Ayuda alimentaria
- Salud
- Acción contra las minas
- Nutrición
- Protección / Derechos humanos / Estado de Derecho
- Seguridad
- Refugio de emergencia y artículos de asistencia no alimentaria
- Agua y saneamiento
- Otros, por favor especifique

*Le rogamos que sólo responda a las siguientes preguntas si son aplicables a su puesto de trabajo actual o el caso específico de emergencia en el que tiene experiencia.*



**5 ¿Participó su organización en una evaluación conjunta (entre agencias) de las necesidades? En caso afirmativo, ¿cómo valoraría su calidad general?**

- No, no se hizo una evaluación conjunta de las necesidades
- No, hubo una evaluación conjunta de las necesidades, pero decidimos no participar
- Sí participamos, y fue muy positiva: produjo una descripción precisa y una priorización de las necesidades
- Sí participamos, y fue adecuada
- Si participamos, pero la calidad fue baja
- Comentarios (opcional)

**6 En general, en los últimos dos años, ¿cuánto ha mejorado la calidad de la evaluación de necesidades en su entorno de trabajo?**

- Ha mejorado mucho
- Ha mejorado algo
- No ha mejorado
- Ha empeorado
- Comentarios (opcional)

**7 ¿Cómo calificaría el financiamiento general para la respuesta de emergencia?**

4. Más que suficiente
3. Suficiente
2. Insuficiente
1. Muy por debajo de las necesidades

**8 ¿Cómo calificaría los recursos generales para el financiamiento de su sector?**

4. Más que suficientes
3. Suficientes
2. Insuficientes: hubo carencias de fondos
1. Muy por debajo de las necesidades

**9 En los últimos dos años, la capacidad de los actores humanitarios para alcanzar a todas las poblaciones que necesitan ayuda en su entorno de trabajo ha:**

- Aumentado
- Disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**10 ¿Su organización contaba con su propia reserva de fondos para emergencias que se emplearon para iniciar las operaciones en este caso, antes de la llegada de nuevos fondos de donantes para responder a la emergencia?**

- Sí
- No
- No lo sé
- Comentarios (opcional)

**11 Le rogamos que nos dé su opinión sobre el desempeño general (calidad y cobertura de los programas) de los diferentes sectores en su entorno de trabajo clasificándolo de 1 a 3. No puntúe si la emergencia no afectó al sector o no tiene una opinión al respecto.**

- 1 Malo
- 2 Aceptable / Adecuado
- 3 Bueno

- Agricultura
- Coordinación, logística, servicios de apoyo
- Recuperación económica e infraestructura
- Educación
- Alimentos
- Salud
- Acción contra las minas
- Nutrición
- Protección / Derechos humanos / Estado de derecho
- Seguridad
- Refugio y artículos no alimentarios
- Agua

**12 En el caso del sector específico en el que se desarrolló principalmente su trabajo, le rogamos que opine sobre su funcionamiento en su entorno de trabajo en función de lo siguiente:**

- 1 Malo
- 2 Aceptable / Adecuado
- 3 Bueno

- Puntualidad de la respuesta a la crisis
- Esfuerzo coordinado de múltiples actores
- Participación de las autoridades locales y consultas con ellas
- Participación de organizaciones locales de la sociedad civil (ONG, OC, otras)
- Priorización / Idoneidad en la atención de las necesidades más urgentes de los beneficiarios
- Eficacia en el cumplimiento de objetivos
- Calidad del desempeño y cumplimiento de normas / mejores prácticas
- Participación de los beneficiarios en los programas de diseño y evaluación de programas

**13 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, ¿cómo ha cambiado el respeto / cumplimiento de los principios humanitarios básicos de independencia, imparcialidad y neutralidad por parte de los proveedores de ayuda, los donantes y los gobiernos receptores?**

- 1 Ha disminuido
- 2 Se ha mantenido más o menos igual
- 3 Ha aumentado

- Proveedores de ayuda
- Donantes
- Gobiernos receptores

**14 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, la calidad del seguimiento y la evaluación, lo que incluye la medida en la cual involucra a los beneficiarios y aporta información para la programación:**

- Ha mejorado
- Ha empeorado
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**15 Calidad general del personal de ayuda: En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, el número de trabajadores de ayuda con calificaciones, habilidades, actitudes y experiencia adecuados para planear e implementar eficazmente los programas:**

- Ha aumentado
- Ha disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**16 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, la medida en que el personal sobre el terreno recibe apoyo y supervisión adecuados de su organización:**

- Ha mejorado
- Ha empeorado
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**17 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, ¿cómo valoraría la puntualidad de la respuesta general?**

- Ha mejorado mucho
- Ha mejorado algo
- No ha mejorado
- Ha empeorado
- Comentarios (opcional)

**18 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, el nivel de preparación de su organización para la emergencia, en términos de movilización puntual de un número adecuado de personal con capacidad apropiada:**

- Ha mejorado mucho
- Ha mejorado algo
- No ha mejorado
- Ha empeorado
- Comentarios (opcional)



**19 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, la participación de trabajadores de ayuda, organizaciones y autoridades locales en la coordinación de la planificación y el diseño de proyecto:**

- Ha aumentado
- Ha disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**20 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, la consideración de las cuestiones relacionadas con el género, la edad y la discapacidad en los programas de su organización:**

- Ha aumentado
- Ha disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**21 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, el acceso de las poblaciones beneficiarias a información sobre la ayuda y su capacidad para quejarse sobre la ayuda y buscar resarcimiento:**

- Han aumentado
- Han disminuido
- Se han mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**22 En comparación con años anteriores u otros casos que haya experimentado, el apoyo al desarrollo de la capacidad de los actores locales:**

- Ha aumentado
- Ha disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**23 En su opinión, ¿cómo calificaría el respeto del sistema internacional por el papel de las autoridades locales y su promoción en la gestión y la coordinación de la respuesta?**

- Bueno: Las autoridades nacionales lideraron o participaron intensamente en la respuesta
- Aceptable: Las organizaciones internacionales recurrieron activamente a las autoridades nacionales, pero la debilidad de su capacidad impidió su plena participación
- Malo: La participación fue débil y las consultas de las organizaciones internacionales con las autoridades nacionales fueron mínimas
- N/A no había una estructura de autoridad funcional con la que entablar una relación
- Comentarios (opcional)

**24 Hasta donde usted sabe, ¿las ONG nacionales / locales de su entorno de trabajo han recibido donaciones directas de donantes internacionales (o de fondos comunes)?**

- Sí
- No
- No lo sé

**25 En su opinión, ¿cómo ha cambiado el nivel de financiamiento directo a ONG locales / nacionales en los últimos dos años?**

- Ha aumentado
- Ha disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual

**26 ¿Las reuniones de coordinación se realizan en el idioma nacional del país o se dispone de interpretación a dicho idioma?**

- Sí
- No
- No lo sé

**27 En su opinión, los “costos de transacción” de la coordinación humanitaria (el tiempo dedicado a reuniones, requisitos adicionales de información, etcétera) de su organización son:**

- Excesivamente altos: la coordinación resta recursos a los programas
- Demasiado altos: no merece la pena la carga para la organización
- No demasiado altos: las ventajas de la coordinación justifican su costo
- Los costos de transacción no son significativos
- Comentarios (opcional)

**28 La calidad del liderazgo de la Coordinación Humanitaria:**

- Ha aumentado
- Ha disminuido
- Se ha mantenido más o menos igual
- Comentarios (opcional)

**29 En su opinión, ¿cuál es el problema más importante que impide una respuesta humanitaria eficaz en su entorno de trabajo? (seleccione uno):**

- Escasez de trabajadores de ayuda humanitaria para cubrir las necesidades
- Mala coordinación de las iniciativas de respuesta / falta de liderazgo eficaz
- Mala calidad del programa, que no cumple criterios como los del Proyecto Esfera
- Insuficiencia de fondos
- Inseguridad (violencia, delincuencia)
- Acceso limitado a ciertas áreas / poblaciones debido a problemas logísticos / infraestructurales
- Acceso limitado a ciertas áreas / poblaciones debido a las restricciones de la presencia del programa
- Otros, por favor especifique

**30 En su opinión, ¿en los últimos dos años, el desempeño general de las iniciativas de ayuda humanitaria para salvar vidas y aliviar el sufrimiento en su entorno de trabajo han mejorado, empeorado o se han mantenido más o menos igual? Por favor, utilice este espacio para compartir cualquier comentario final sobre el sistema en general.**





El sistema humanitario tiene la responsabilidad fundamental de evaluar continuamente su capacidad para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano. Al tratarse de una red global, la FICR comparte muchos de las dificultades y los retos identificados por esta iniciativa. Considero positivo este informe por su ambición de evaluar los logros generales de manera periódica y creo que contribuirá a que cada organización y red reflexionen sobre su propio desempeño y lo mejoren. Hemos aprendido gracias a nuestra participación en esta iniciativa y esperamos que siga creciendo y fortaleciéndose en los próximos años.

*Bekele Geleta, secretario general de la FICR*

Recibo con agrado este primer informe sobre el Estado del Sistema Humanitario porque demuestra un profundo compromiso del sistema humanitario de mejorarse a sí mismo. Animo a que se mantenga esta iniciativa en el tiempo para que pueda alcanzar progresivamente sus posibilidades de mejorar aún más la calidad de los servicios prestados por todos los actores humanitarios. El CICR sigue comprometido con liderar su propia mejora interna y contribuir a la de la totalidad del sistema humanitario.

*Angelo Gnaedinger, director general del CICR*

Gracias a los esfuerzos colectivos de los miembros de la comunidad humanitaria durante los últimos cinco años, el sistema humanitario ha realizado avances significativos para seguir aumentando su rapidez, eficacia y previsibilidad. Dicho esto, queda mucho más por hacer. El primer informe sobre el Estado del Sistema Humanitario de ALNAP es único por su alcance y la calidad de su investigación. Observaciones como esta contribuirán a los esfuerzos colectivos de la comunidad humanitaria por revisar la situación actual, enfrentar los desafíos globales y decidir cómo marcar una diferencia mayor en las vidas de las personas afectadas por emergencias.

*Sir John Holmes, secretario general adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y Coordinador de la Ayuda de Emergencia*

Se trata de una iniciativa muy importante y oportuna de ALNAP. La consideración con detenimiento del análisis de este informe podría beneficiar a todos los actores de nuestro sector humanitario. Repetido, con mejoras, el informe sobre el Estado del Sistema Humanitario puede ofrecer un indicador periódico útil del progreso que esperamos alcanzar como sistema.

*Mikael Lindvall, subdirector y jefe de la sección de Política Humanitaria y Asuntos Relacionados con los Conflictos, Ministerio de Asuntos Exteriores Sueco*

El objetivo del informe sobre el Estado del Sistema Humanitario de ALNAP es evaluar el sistema humanitario en conjunto y analizar su desempeño durante los últimos dos años. Se trata de una iniciativa ambiciosa, pero los resultados son impresionantes y nos exigen, en calidad de actores humanitarios, pararnos un momento a reflexionar sobre nuestra actuación. A pesar de los progresos logrados, tenemos que encontrar maneras de mejorar nuestro trabajo con las personas que más importan: las poblaciones afectadas por los conflictos y los desastres.

Aunque este informe no pudo analizar el papel considerable que desempeñan las ONG locales y las organizaciones comunitarias de base, se ha dado un primer paso que puede posibilitar una iniciativa más extensa en la próxima ocasión. ALNAP ha dado un paso fundamental que nos ayudará a considerar mejor el trabajo que estamos haciendo y examinar de manera crítica si estamos funcionando bien colectivamente o no.

*Paul O'Brien, presidente del Comité Ejecutivo del ICVA, miembro del Consejo de VOICE y director internacional de Concern Worldwide*