

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 6-10 de noviembre de 2006

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2006/6-C
22 septiembre 2006
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RECAPITULATIVO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN REALIZADA A RAÍZ DEL TSUNAMI

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al funcionario del PMA encargado de la coordinación del documento, que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director en funciones, OEDE*:

Sr. J. Lefevre

Tel.: 066513-2358

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación.



NOTA DE PRESENTACIÓN

El 23 de febrero de 2005, ocho semanas después de que el tsunami se abatiera sobre el océano Índico, un grupo de organismos, la mayoría de carácter humanitario, se reunió en Ginebra para iniciar un proceso multisectorial e interinstitucional cuya finalidad sería facilitar la colaboración entre los organismos participantes en la realización de evaluaciones de la intervención a raíz del tsunami y trabajar así conjuntamente para encontrar una solución a problemas sistémicos relacionados con la acción humanitaria, centrándose en el ámbito de las políticas más que en el de los programas.

Tras esta reunión, se formó la Coalición para la evaluación del tsunami (CET)¹. Esta iniciativa independiente de aprendizaje y rendición de cuentas es el estudio más intensivo de una intervención humanitaria llevado a cabo desde la evaluación de Rwanda realizada por múltiples donantes a mediados de los años 90. La CET está gestionada por un grupo básico de organismos; las labores de Secretaría las realiza la Red de aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria.

La CET ha financiado cinco evaluaciones temáticas conjuntas sobre aspectos de la intervención a raíz de la catástrofe ocasionada por el tsunami, en las cuales está basado el informe de síntesis de la CET cuyo resumen se presenta aquí a la Junta para información, en respuesta a la solicitud formulada por ésta en su segundo período de sesiones ordinario de 2005.

Las dos primeras de las cuatro recomendaciones principales son particularmente pertinentes para el PMA. Con respecto a la primera, el PMA reconoce la necesidad de reducir el nivel de ayuda alimentaria y de apoyar las labores de rehabilitación comunitarias conforme evolucione la naturaleza de la operación en Indonesia y Sri Lanka. Con respecto a la segunda, el PMA está aumentando su capacidad de intervención ante catástrofes naturales y mejorando las relaciones con otras entidades que intervienen en dichas situaciones.

¹ La Oficina de Evaluación participó en los grupos consultivos de dos de las cinco evaluaciones temáticas y ha aportado fondos para financiar la CET.



Informe de síntesis de la CET: resumen

Por John Telford y John Cosgrave

Colaboradora: Rachel Houghton

Publicado por la Coalición para la evaluación del tsunami (CET)

Resumen

1 El informe

El presente informe sintetiza los cinco informes de evaluación temáticos de la Coalición para la evaluación del tsunami (CET), los estudios conexos y otros documentos relacionados con el terremoto y los tsunamis ocurridos en el océano Índico el 26 de diciembre de 2004. Estos cinco estudios, publicados junto con el presente informe de síntesis¹; son los siguientes:

- La Coordinación de la intervención internacional de ayuda a los países afectados por el tsunami.
- La función de la evaluación de las necesidades en la intervención realizada a raíz del tsunami.
- El impacto de la intervención en las capacidades locales y nacionales.
- Los vínculos entre socorro, rehabilitación y desarrollo en la intervención realizada a raíz del tsunami.
- La financiación de la intervención a raíz del tsunami. El informe comprende tres partes principales: una introducción; secciones sobre la catástrofe y la consiguiente intervención; y las conclusiones y recomendaciones. Se ocupa principalmente de la fase inicial de la intervención internacional, hasta los primeros 11 meses tras la catástrofe, y tiene dos finalidades principales: mejorar la calidad de las políticas y prácticas de intervención a raíz de catástrofes naturales, y rendir cuentas a los donantes y a las poblaciones de los países afectados². En la introducción se informa sobre el contenido, los métodos y las limitaciones del estudio.

Antecedentes

El 26 de diciembre de 2004, se produjo un brutal terremoto en el mar frente a la costa occidental del norte de Sumatra que ocasionó el movimiento de una sección de 1.200 kilómetros del suelo marino. Este movimiento generó una serie de olas gigantes (tsunami) que diezmaron a la población en 14 países del océano Índico. Los más afectados

fueron Indonesia, Sri Lanka, Maldivas, la India y Tailandia. Los maremotos destruyeron zonas costeras enteras y, en algunos casos, produjeron daños incluso 3 kilómetros tierra adentro. Murieron más de 227.000 personas y unos 1,7 millones fueron desplazadas. Se produjo una reacción mundial masiva, impulsada por los medios de comunicación, que generó una ayuda internacional estimada en 13.500 millones de dólares EE.UU. Se calcula que el costo económico total de los daños y de las pérdidas consiguientes fue de 9.900 millones de dólares en toda la región afectada; casi la mitad de dicha cifra correspondió a Indonesia. En Maldivas, los daños económicos y las pérdidas representaron más de cuatro quintas partes del producto interno bruto (PIB), y en la provincia de Aceh (Indonesia), casi la totalidad del PIB.

Debido a la existencia previa de factores de vulnerabilidad, ya sea de tipo socioeconómico, medioambiental, político, psicológico, por razones de edad o de género, las repercusiones fueron múltiples. La pobreza crónica, la degradación medioambiental (como la pesca excesiva y la deforestación), el desplazamiento de personas, las desigualdades, el escaso respeto de los derechos humanos y los conflictos armados prolongados agravaron el impacto de la catástrofe.

Las olas alcanzaron algunas partes de Indonesia en 20 minutos, pero tardaron varias horas en golpear a muchos de los demás países afectados. De haberse contado con mayores conocimientos sobre la naturaleza de los tsunamis, con un medio de alerta o sistemas de comunicación de avisos, o bien si los edificios hubieran sido resistentes a las catástrofes, podrían haberse salvado muchas vidas. Es importante señalar que aunque, según puede demostrarse, la reducción del riesgo de catástrofes y la preparación para las mismas son medidas eficientes y eficaces en función de los costos, si se realizan correctamente, reciben sólo una parte pequeña de la ayuda internacional.

2 Limitaciones y logros

Las personas que participaron en las intervenciones de ayuda, a nivel local, nacional e internacional, se enfrentaron a tareas enormes, situaciones de gran complejidad y graves limitaciones, según se explica en la sección pertinente del informe original. En la región afectada, un factor limitante muy importante fueron las deficiencias que antes del tsunami presentaban las zonas damnificadas en materia de capacidad nacional y local. Otras limitaciones fueron: los conflictos armados en Sri Lanka e Indonesia; las políticas y procedimientos oficiales desacertados, confusos y, en ocasiones, burocráticos; la toma de decisiones (inclusive en

¹ Todos los informes pueden obtenerse también en el sitio Web de la CET, www.tsunami-evaluation.org, así como en el CD-ROM adjunto.

² Esta finalidad se abordará principalmente por medio de otros productos basados en el presente informe de síntesis, como una versión resumida del mismo redactada para el gran público y la organización en la región afectada de una serie de talleres orientados a validar los resultados de la CET y a generar la identificación de los beneficiarios con los mismos.

relación con la selección de los beneficiarios) politizada y centralizada; y los problemas derivados de la corrupción y la desconfianza en los líderes locales.

El liderazgo nacional y regional vacilante y restrictivo dificultó las actividades de la intervención internacional en todos los países afectados, en mayor o menor medida. Un buen ejemplo son las "zonas de amortiguación", en las que la reconstrucción residencial se prohibió inicialmente y se permitió luego a una distancia determinada de la costa. La reconstrucción de refugios, la mitigación de la pobreza, la reducción del riesgo y la recuperación de los medios de subsistencia son tareas lentas y de gran complejidad en las que con frecuencia intervienen factores que escapan al control (y la competencia) de los organismos internacionales de socorro humanitario, como por ejemplo las cuestiones relativas a la propiedad y disponibilidad de tierras, las formas de pobreza nacional y los aspectos medioambientales.

También existen limitaciones que radican en los propios organismos internacionales, como por ejemplo la dimensión y la calidad de la plantilla internacional; la inadecuación de los métodos e instrumentos programáticos; y la falta o la mala gestión de la coordinación. La escasez de financiación a largo plazo significativa, previsible y sin asignar, destinada al desarrollo de capacidades internacionales apropiadas es también un grave inconveniente que afectó negativamente a la intervención a raíz del tsunami, ya que limitó la capacidad de los organismos para ampliar la escala de sus intervenciones. La intervención se desarrolló de forma fragmentada, debido en parte a la proliferación de organismos internacionales y a su voluntad de llevar a cabo programas diferenciados. Esta fragmentación, así como una evidente escasez de personal con competencias pertinentes, el alto grado de movimiento del personal internacional y la escasez general de competencias lingüísticas adecuadas limitaron la eficacia de las evaluaciones internacionales y de las actividades de recuperación. Los informes de evaluación de la CET sugieren que las normas de seguridad y los procedimientos financieros de las Naciones Unidas pueden también haber impedido el despliegue rápido en zonas remotas. Las evaluaciones lentas, superpuestas, poco compartidas e imprecisas limitaron el cumplimiento por parte de los donantes de su compromiso de respetar las buenas prácticas de donación con fines humanitarios para aportar fondos "en proporción a las necesidades y de acuerdo con un análisis de las necesidades".

A pesar de estos impedimentos, el socorro generoso proporcionó a las poblaciones afectadas la seguridad que necesitaban para comenzar a planificar los siguientes pasos. Los abundantes fondos permitieron poner en marcha rápidamente actividades de recuperación iniciales y adoptar algunas prácticas innovadoras, incluida una utilización de las donaciones en efectivo mayor que en otras situaciones de urgencia. Se ha evitado así

la brecha entre el socorro y la recuperación³ que frecuentemente se produce en las intervenciones de respuesta a las catástrofes. En pocos meses se vieron signos palpables de recuperación. En todos los países, los niños volvieron a las escuelas al cabo de poco tiempo y las instalaciones y servicios de salud se restauraron parcialmente y, en algunos casos, se mejoraron en medida considerable. A los seis meses, en Aceh unas 500.000 personas contaban con un techo sólido (aunque en la mayoría de los casos en familias de acogida y unas 70.000 personas aún vivían en carpas). En Sri Lanka, más del 80% de los mercados de pescado, las embarcaciones y el equipo de pesca dañados se restauraron en poco tiempo. Está recuperándose el número de turistas que acuden a Tailandia y a Maldivas. Según se informa, en Sri Lanka más del 70% de los hogares afectados han recuperado una fuente constante de ingresos.

Algunos organismos internacionales promovieron actividades, aunque de forma limitada, de preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe, sobre todo en Sri Lanka, Maldivas y Tailandia. Las buenas prácticas demuestran que el proceso de identificación de la población local y nacional con los programas de ayuda se puede promover actuando con paciencia y criterio y adaptándose a los distintos contextos. Estas buenas prácticas consisten en el uso acertado de las donaciones en efectivo; el establecimiento de mecanismos participativos de reclamación y votación; la realización de proyectos conjuntos, el fomento de las capacidades y las cesiones temporales de personal entre organismos nacionales e internacionales; el respeto de las normas de reconstrucción nacionales; la capacitación del personal nacional de los organismos; y la rendición de informes detallados a las autoridades. Las deficiencias de las operaciones internacionales deben verse a la luz de estas importantes limitaciones y realizaciones.

3. Rendición de cuentas, identificación y recuperación

Las intervenciones a raíz de la catástrofe fueron realizadas principalmente por las propias personas afectadas. Prácticamente, en los primeros días (y en algunos casos semanas), fue la población local que emprendió todas las acciones inmediatas de salvamento y prestación del apoyo de urgencia inicial, con frecuencia con la asistencia de la población de otros lugares del país y las instituciones públicas en general, incluido el ejército. Un ejemplo infravalorado y con frecuencia pasado por alto es la función de las familias de acogida. La eficacia de la intervención internacional fue mayor cuando habilitó, asistió y apoyó a estos actores, y cuando les rindió cuentas. En términos generales, el personal internacional de socorro tuvo menos éxito en sus actividades de recuperación y reducción de riesgos que en la fase de socorro. Es

³ Al contrario que los vínculos entre recuperación y desarrollo, que no han tenido demasiado éxito hasta ahora.

preciso aplicar métodos más sostenibles y adaptados al contexto específico, utilizando las capacidades de las instituciones locales y nacionales y colaborando con ellas.

En los países industrializados, las intervenciones a raíz de catástrofes naturales son administradas por los estados y comunidades afectadas. El apoyo del proceso de la “identificación” nacional y local es un principio fundamental del desarrollo internacional y la ayuda humanitaria⁴. La excepcional financiación internacional recibida permitió poner en marcha una intervención internacional excepcional. No obstante, la presión para gastar el dinero de forma rápida y visible fue un impedimento a la hora de aprovechar al máximo las capacidades locales y nacionales. No se desprende de los estudios realizados por la CET que muchos organismos internacionales hayan respetado sus propias normas relativas por lo que respecta a acatar y apoyar la identificación local y nacional con los programas: cuando se reconocieron las capacidades locales y nacionales, éstas se utilizaron con frecuencia para fortalecer a los organismos internacionales más que a las intervenciones locales. En el informe de la CET de 2006 sobre las capacidades se establece que la identificación local se vio debilitada y aumentó la vulnerabilidad de algunas capacidades locales (pág. 9 de la versión inglesa). Gran parte del trabajo y la capacidad de las personas de los lugares y países afectados se vieron marginados por una abrumadora avalancha de organismos internacionales bien financiados (así como por cientos de personas y organizaciones privadas), que controlaban una enorme cantidad de recursos. Un error común fue tratar a los países afectados como “estados fracasados” (estudio de la CET sobre la evaluación de las necesidades, 2006).

La información es poder. El acceso a información de gran calidad permite a las personas afectadas definir las responsabilidades y exigir una rendición de cuentas basándose en sus propias expectativas y criterios. Les permite asimismo planificar su propia recuperación. Sin embargo, muchas veces los organismos internacionales no lograron cumplir el modesto objetivo de informar a las personas afectadas de forma exacta, oportuna y exhaustiva. El informe de la CET sobre los vínculos entre socorro, rehabilitación y desarrollo (2006) señala: que el modo en que gran parte de la comunidad de ayuda humanitaria... desorientó a las personas se ha caracterizado por una trágica combinación de arrogancia e ignorancia; que la deficiente difusión de información es sin duda la mayor fuente de descontento, rabia y frustración en las personas afectadas; y que algunas... intervenciones pueden incluso perjudicar el desarrollo futuro. La falta de información a las poblaciones afectadas sobre los planes de reconstrucción limita en gran medida su capacidad de proseguir sus propios proyectos de vinculación entre socorro, rehabilitación y desarrollo.

⁴ Según se establece en diversos códigos de prácticas relativos a las intervenciones humanitarias, incluida la Iniciativa relativa a la buena gestión de las donaciones humanitarias.

Otras deficiencias detectadas fueron la poca frecuencia con que se coordinaron o compartieron las evaluaciones; la prestación de ayuda “impulsada por la oferta”, no solicitada e inadecuada; diseños de viviendas y soluciones de subsistencia inadecuados; deficiente comprensión de la función de cara al desarrollo de la generación de ingresos e impuestos; y visiones estereotípicas de las opciones de las mujeres, los pequeños agricultores y los pequeños empresarios. Estas deficiencias aumentaron las desigualdades, generaron programas en los que no se tomaron en cuenta las cuestiones de género y los conflictos, y ocasionaron ofensas culturales y despilfarro de recursos. Además, el seguimiento de los recursos de ayuda por parte del sistema internacional rara vez fue exacto. El mito de que se precisa cualquier tipo de asistencia internacional, e inmediatamente, se ve impulsado por la falta de comprensión de la situación por parte de los medios de comunicación y los donantes.

Otros problemas señalados en las evaluaciones temáticas de la CET y en los estudios conexos realizados fueron los siguientes: apartar o inducir a error a las autoridades, comunidades y organizaciones locales; prestar apoyo insuficiente a las familias de acogida; desplazar a personal local capaz por personal internacional con una preparación deficiente; dominio del inglés como idioma de trabajo; reconocimiento equivocado de las capacidades locales que da lugar a una ejecución ineficiente; aplicación de condiciones más exigentes a los “asociados” nacionales y locales que las aceptadas por los organismos internacionales; “sustracción” de personal de entidades nacionales y locales; y participación limitada de la población afectada.

La “recuperación” no está limitada en el tiempo sino que tiene lugar en contextos y lugares específicos. Puede también simultanearse con las actividades de socorro. La recuperación y el apoyo para la preparación son parte integral de los objetivos de las entidades de asistencia humanitaria, y están comprendidos, por ejemplo, en los principios de buena gestión de las donaciones humanitarias, las normas del Proyecto Esfera y el Código de Conducta de la Cruz Roja. Aunque es demasiado pronto para juzgar el éxito final de las actividades de recuperación tras el tsunami —en 2007 se realizará un estudio complementario al estudio de la CET sobre los vínculos entre socorro, rehabilitación y desarrollo que proporcionará información adicional sobre el progreso de las actividades de recuperación—, ya existen indicaciones sobre el desempeño inicial. Las personas afectadas agradecieron los logros obtenidos y la aplicación de buenas prácticas, puestas de manifiesto, por ejemplo, en la atención prestada a la pobreza pasajera y en la transición rápida del socorro a la recuperación⁵. Fueron deficiencias recurrentes, no

⁵ No se establecieron plazos fijos para ello, dado que la duración de la fase de socorro varió de unos sectores y lugares a otros. Las actividades de socorro continuaron siendo pertinentes en algunos sectores, pero otros avanzaron rápidamente hacia la recuperación.

obstante, los enfoques a plazo excesivamente corto; una escasez de los debidos conocimientos en materia de recuperación en los organismos; y la mala comprensión de los contextos locales, incluidos los procesos de recuperación en curso y la dinámica de los conflictos armados en Sri Lanka e Indonesia. La reconstrucción de las comunidades y de los medios de subsistencia es más compleja y lleva más tiempo que la construcción de viviendas o la distribución de bienes. La concentración en la distribución de activos, sobre todo barcos, demostró que no se logró una comprensión ni un apoyo de medios de subsistencia y comunidades diversos y sostenibles.

Las personas afectadas se han quejado con frecuencia de que las organizaciones no gubernamentales (ONG) tratan sólo con las autoridades de los pueblos y que se margina a las personas más pobres. En el mejor de los casos, la intervención internacional restauró el *status quo* anterior; en el peor, fortaleció a quienes contaban con más medios o sabían expresarse mejor, como los pescadores que eran dueños de barcos, mientras que marginaban a quienes tenían pocos activos, sobre todo a las mujeres y a los más pobres.

Se considera que el impacto de la presencia internacional en la situación de paz y gobernabilidad de Aceh ha sido positivo, si bien no se planificó explícitamente ni fue acorde con la magnitud de los fondos disponibles. No ha sucedido lo mismo en Sri Lanka.

A pesar de lograr avances en los sistemas de alerta temprana, la intervención a raíz del tsunami en pocos casos ha mejorado la preparación local y no ha reducido significativamente la vulnerabilidad a más largo plazo. Hasta ahora, no se ha abordado adecuadamente el modo en que las personas comprenden y responden al riesgo al organizar su propia recuperación. La vinculación entre socorro, rehabilitación y desarrollo es una transición por medio de la cual las propias personas afectadas llegan a dirigir la recuperación. Este alejamiento del predominio de la comunidad internacional ha tardado en afianzarse. Cabría preguntarse para quién era urgente la situación.

4 Financiación

Ésta ha sido la intervención a raíz de una catástrofe que ha recibido fondos más rápidamente y de forma más generosa de la historia: la comunidad internacional ha prometido o donado 13.500 millones de dólares para el socorro y la reconstrucción de urgencia, de los que más de 5.500 millones han sido ofrecidos por el público en general de países desarrollados. Las donaciones privadas⁶ superaron numerosos récords. Los gobiernos ofrecieron fondos de forma flexible y bastante rápida. La rendición de informes sobre los

fondos prometidos y compromisos adquiridos y la entrega en tiempo oportuno de las donaciones oficiales han sido mejores que en otras crisis. En algunos casos, los fondos se reasignaron debido a la abundancia de recursos para la intervención a raíz del tsunami. Con frecuencia, los organismos de ejecución encargaron auditorías y evaluaciones en un momento excepcionalmente prematuro.

La mayoría de los fondos privados se destinaron a una docena de actores principales. Las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja disponían con frecuencia de más fondos que las administraciones donantes o las organizaciones multilaterales. No se dieron las limitaciones presupuestarias asociadas normalmente con la acción humanitaria. Los responsables de las buenas prácticas de donación no fueron sólo, por consiguiente, los donantes oficiales. Pocos organismos internacionales trataron de frenar la recaudación de fondos cuando se alcanzaron los límites. En el informe de la CET sobre la evaluación de las necesidades (2006, pág. 17 de la versión inglesa) se resume el impacto de la generosa financiación recibida en los organismos de ejecución del modo siguiente:

La generosa financiación no sólo superó la capacidad de absorción de un sector humanitario al límite de su capacidad y al que se privó de su excusa habitual para justificar las deficiencias sistémicas intrínsecas, sino que generó también la proliferación de nuevos actores con experiencia (y, por consiguiente, competencia) insuficiente, así como la incursión de actores de reconocido prestigio en actividades diferentes de su ámbito normal. Por último, el exceso relativo de financiación desincentivó la evaluación, la coordinación y la aplicación de los resultados de las escasas evaluaciones colectivas realizadas.

Ni los gobiernos ni los organismos internacionales se aseguraron de que los fondos fueran adecuados para las necesidades. Las intervenciones de los donantes oficiales evidenciaron desequilibrios, motivaciones que no respondían a las necesidades (como el apoyo a las ONG con sede en el país del donante, independientemente de que contaran con alguna ventaja comparativa con respecto a otras ONG), una deficiente rastreabilidad de los "usuarios finales" y un seguimiento insuficiente. En el informe de la CET de 2006 sobre financiación de las intervenciones se indica que la asignación y la programación, sobre todo en las primeras semanas y meses de 2005, estuvieron impulsadas por la política y la disponibilidad de fondos, y no por la evaluación y las necesidades (pág. 38 de la versión inglesa). La realización de evaluaciones lentas, traslapadas, escasamente difundidas e imprecisas constituyó una limitación. Algunos donantes importantes obviaron los mecanismos de las Naciones Unidas, como el Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en casos de Desastre (UNDAC), y realizaron sus propias evaluaciones. Además, la asignación de fondos se repartió en proporciones casi iguales entre el socorro y la recuperación lo cual no reflejó el hecho

⁶ El término "privadas" se refiere tanto al público en general como a entidades de carácter privado como empresas, grupos religiosos o asociaciones; es decir, todos los donantes no institucionales. La mayoría de estas donaciones fueron realizadas por particulares.

de que las necesidades de recuperación son, con mucho, las más importantes⁷.

Al parecer, la mayor parte de la financiación privada estuvo impulsada por los reportajes públicos. Tampoco la financiación oficial se basó en la medición sistemática de la eficacia y eficiencia relativas de los organismos y de sus programas. El escaso número de organismos con capacidad para absorber la gran cantidad de fondos disponible fue una limitación, como lo fue también la ausencia de definiciones y normas sistémicas para la rendición de informes sobre los fondos. Estos problemas se vieron agravados por los diversos niveles y subniveles de contratos entre organizaciones internacionales, nacionales y locales. Las normas sobre rendición de informes financieros aplicadas por los organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, y las ONG internacionales dejan al sistema de ayuda humanitaria expuesto a críticas (Informe de la CET de 2006 sobre financiación de las intervenciones, pág. 36 de la versión inglesa).

También fue deficiente la difusión local de información financiera a las poblaciones afectadas en sus idiomas nativos. Además, cada donante cuenta con sus propios formatos de propuestas e informes, lo que encarece la rendición de informes por los donantes, complica su seguimiento y añade poco valor. Las bases de datos sobre financiación como la base de datos sobre asistencia para el desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son instrumentos útiles pero insuficientes.

Si bien la financiación recibida a raíz del tsunami posiblemente no haya reducido la financiación de otras emergencias, se habría podido reasignar una proporción mayor de estos fondos a fin de aumentar la financiación disponible para otras emergencias. La financiación total recibida para el tsunami superó los 7.100 dólares por persona afectada, lo que contrasta crudamente, por ejemplo, con los escasos 3 dólares por persona gastados en la práctica en cada uno de los afectados por las inundaciones de Bangladesh de 2004. El sistema actual de llamamiento internacional genera cantidades variables de fondos, que guardan poca relación con las necesidades reales a nivel mundial.

Por ejemplo, en el Sudán, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se ve obligado a recortar a la mitad las raciones al tiempo que la malnutrición aumenta, mientras que los donantes financian generosamente programas en el Iraq o el Afganistán. Esta falta de cumplimiento de los principios fundamentales de la financiación casi tres años después de la adopción de los principios de las buenas prácticas de donación con fines humanitarios resulta sorprendente. Es urgente aplicar medidas de seguimiento y control externos de la rendición de cuentas y desempeño de los

donantes, ya que es evidente que la autorregulación no está funcionando.

5 Capacidad y calidad del socorro internacional

La capacidad y calidad del sistema de socorro internacional es insuficiente a tenor de la escala y la frecuencia de las situaciones de urgencia en la actualidad. Se necesita una inversión mayor y más constante en personal, coordinación, evaluación y control de la calidad, así como un sistema de certificación o acreditación de los organismos.

La capacidad del sistema internacional de intervención en casos de catástrofe para responder a aumentos repentinos de la demanda (su "capacidad de reacción") es muy limitada. La falta de una carrera fomenta por lo general un alto movimiento de personal y la contratación de personal sin experiencia. A pesar de las iniciativas llevadas a cabo en el sector para solucionar algunos de estos problemas, relativamente pocas personas tienen la formación adecuada y pocas de ellas son de países en desarrollo. La intervención a raíz del tsunami puso de manifiesto graves deficiencias de los perfiles del personal internacional, así como de su calidad y continuidad. La "sustracción" de personal de organizaciones nacionales o locales puede producir resultados contrapuestos: debilita las contribuciones de estas organizaciones locales a la recuperación, al tiempo que fortalece quizá la capacidad de los organismos internacionales y favorece el desarrollo profesional del personal "sustraído". Sin embargo, la capacidad internacional es más eficaz cuando se combina adecuadamente con la capacidad local. En el informe de la CET de 2006 sobre las capacidades se señala que la contratación de actores internacionales con capacidades locales resultó más eficaz y eficiente cuando se basó en asociaciones continuadas con actores que estaban presentes antes de la catástrofe (pág. 35 de la versión inglesa).

El nombramiento de un enviado especial de alto nivel de las Naciones Unidas para la intervención a raíz del tsunami se consideró un paso positivo. Asimismo, la coordinación (tanto de los actores internacionales y de las Naciones Unidas como en el ámbito del Movimiento Internacional de la Cruz Roja) mejoró notablemente a finales de 2005. No obstante, los informes de la CET muestran numerosos ejemplos de coordinación deficiente. Destacan tres cuestiones: la proliferación de organismos encareció y redujo la eficacia de la coordinación; la financiación generosa (sobre todo privada) redujo la necesidad de coordinación de los organismos; y la necesidad percibida por los organismos de obtener resultados específicos, rápidos y tangibles impulsó la competencia por obtener visibilidad, "beneficiarios" y proyectos. Complicaron la coordinación la ausencia de mecanismos acordados de representación sobre el terreno de las ONG (bien financiadas) y las deficientes aptitudes de coordinación de algunos directivos. Estos problemas se vieron agravados por la ausencia de una distinción clara entre la coordinación en el ámbito operativo (quién hace

⁷ Es preciso reconocer, no obstante, que algunos donantes tenían una clara preferencia por las actividades de recuperación o reconstrucción sobre las de socorro de urgencia.

qué) y la coordinación en el ámbito de las políticas (incluida las actividades conjuntas en materia de promoción).

Los militares desempeñaron una función fundamental en la intervención a raíz de la catástrofe. Lo más probable es que, a pesar de su alto costo, sigan desempeñando dicha función en todo el mundo. Existe, no obstante, escasa planificación y capacitación conjunta entre los militares y los actores humanitarios tradicionales, y la coordinación sobre el terreno entre ellos continúa siendo deficiente.

Así como hubo una profusión de organismos, hubo una profusión de evaluaciones. La mayoría fueron realizadas por organismos para satisfacer sus propias necesidades y no influyeron en los responsables de tomar las decisiones colectivas. Los informes de los medios de comunicación tuvieron una gran influencia en las políticas de los donantes, de modo que ocuparon el lugar de evaluaciones más formales. Casi todas las evaluaciones internacionales se basaron en datos seleccionados de fuentes nacionales y locales. Una mejor preparación nacional y local habría cambiado mucho la situación. Se echó mucho en falta una única evaluación conjunta fidedigna, al menos entre las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las autoridades.

Los organismos humanitarios tienen mucho que aprender del método exitoso adoptado por las instituciones financieras internacionales: cooperación oportuna entre todos los asociados (sobre todo, los gobiernos nacionales), afluencia significativa de expertos y visibilidad, y uso de equipos de analistas para reunir y conciliar las diversas fuentes de información. (Informe de la CET de 2006 sobre evaluación de las necesidades, pág. 12 de la versión inglesa).

La calidad y la capacidad están estrechamente vinculadas, y todas las principales intervenciones de socorro han planteado dudas acerca de su calidad. En la última década han surgido varias iniciativas relativas a la calidad, la mayoría en respuesta a la evaluación de la intervención realizada en Rwanda a mediados de la década de 1990. A pesar de haberse dado pasos importantes, debido a la ausencia de mecanismos de vigilancia de la calidad las intervenciones de emergencia (por ejemplo, las llevadas a cabo en Rwanda, en Kosovo o tras el huracán Mitch) siguen presentando los mismos problemas. Hay un consenso general, por ejemplo, de que en Indonesia y Sri Lanka intervino un número muy excesivo de organismos de todo tipo, ya sean ONG, organismos bilaterales o multilaterales, u organismos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. También proliferaron los actores cuya motivación institucional principal no era humanitaria, como los militares y las empresas comerciales. Uno de los motivos de esta situación es la facilidad con que pueden entrar a formar parte de operaciones humanitarias actores sin experiencia e incompetentes.

La repetición de muchos de los problemas experimentados en la intervención de Rwanda, y en otras intervenciones de emergencia, y el

incumplimiento por los organismos de los compromisos formales asumidos, por ejemplo, respecto de los principios del Proyecto Esfera o de las buenas prácticas de donación con fines humanitarios, sugieren que la repercusión de las diversas iniciativas relativas a la calidad está siendo insuficiente. La calidad que ofrece una empresa ordinaria responde a las exigencias de sus clientes. En el sector de la ayuda humanitaria no se aplica el mismo modelo de control de la calidad. El posible factor impulsor de la calidad más importante debería ser la rendición de cuentas a los donantes acerca de la calidad de las operaciones de cada organismo. No obstante, con frecuencia el público sólo recibe la información generada por los departamentos de comunicación de los organismos o por los medios de comunicación que, en lugar de presentar un análisis completo de la situación, se centran en las fuentes de estos mismos organismos o en cuestiones dramáticas particulares. Dada esta falta de difusión de información, de las personas afectadas a la población donante, acerca de la calidad de la intervención, el sector humanitario se ve sometido a poca presión *externa* para mejorar.

Si hubiese habido una presión externa significativa en pro del cambio, muchos de los problemas del sector no se habrían quedado sin resolver durante tanto tiempo. Dada la escasa repercusión de las iniciativas centradas en la calidad existentes, de carácter voluntario, no parece probable que vayan a producirse mejoras importantes de la calidad de las intervenciones humanitarias. Se necesita un sistema normativo que obligue a los organismos a centrar las evaluaciones de su eficacia en la población afectada y a proporcionar información detallada y exacta a los donantes y a los contribuyentes sobre los resultados de la asistencia, incluidas las opiniones de las poblaciones afectadas acerca de dicha asistencia.

6 Resumen de las recomendaciones

De este informe de síntesis se extraen cuatro recomendaciones principales. Al igual que los informes de la CET, se dirigen principalmente a los actores internacionales. La Sección 5 del informe de síntesis expone estas recomendaciones de forma más pormenorizada, explicando las razones que las sustentan y analizando sus consecuencias. El Anexo E ofrece además una lista de "habilitadores" de las recomendaciones, desglosadas por actor internacional. Las recomendaciones son las siguientes:

- 1 La labor de la comunidad humanitaria internacional necesita una reorientación fundamental: debe pasar de proporcionar ayuda a apoyar y facilitar las prioridades de socorro y recuperación establecidas por las propias comunidades.
- 2 Todos los actores deberían esforzarse por incrementar su capacidad de intervención en casos de catástrofe y por mejorar las relaciones y la coherencia con otros actores del sistema internacional de intervención en casos de catástrofe,

- incluidos los de los propios países afectados.
- 3 El sistema internacional de socorro debería establecer un sistema de acreditación y certificación para distinguir a los organismos que realizan una labor profesional en un sector determinado.
 - 4 Todos los actores deben trabajar por la imparcialidad del sistema actual de financiación, así como por hacerlo más eficiente, flexible, transparente, y más coherente con los principios de la buena gestión de las donaciones.