

LOS PARCHES NO BASTAN

JOSEP GARRIGA - 14/07/2010

Seis meses después del terremoto de Haití la lección está sobre la mesa: la ayuda fue rápida, pero no eficiente

Agencias y ONG están atomizadas y mal coordinadas

El 12 de julio se cumplen seis meses del terremoto que aniquiló una ciudad -Puerto Príncipe-, arruinó un país -Haití- y agrietó un Gobierno, el de René Préval. Tras una movilización de recursos sin precedentes, **llega la hora de la autocrítica**. Las agencias humanitarias internacionales y las ONG echan la vista atrás e intentan sacar lecciones de la **caótica distribución de la ayuda**, de la evidente dispersión de esfuerzos. Lo peor: que **hoy el problema en Haití sigue siendo la supervivencia, no la reconstrucción**.

A la mañana siguiente del terremoto, la comunidad internacional se volcó en la ayuda. El *efecto CNN* -las imágenes de televisión siempre conmueven y movilizan a la audiencia- se tradujo en una **recaudación sin precedentes en España: más de 106 millones de euros** -la más cuantiosa de Europa- que las organizaciones no gubernamentales (ONG) destinaron al país en ayuda humanitaria.

Medio año después, las palabras de Ariane Arpa, directora de Intermón-Oxfam, sorprenden e inquietan. "**El balance es frustrante. Tenemos la sensación de haber estado poniendo parches**", se lamenta. "**La respuesta fue rápida pero no eficiente**", abunda Ignasi Carreras, director de Instituto de Innovación Social de Esade.

¿Qué ha pasado en Haití? ¿Es eficaz y eficiente la ayuda humanitaria? ¿Cómo podemos mejorarla? La magnitud de las catástrofes que cada año **asuelan** el mundo es escalofriante. **En 2008 se produjeron 354 desastres naturales, con más de 235.000 muertos y 214 millones de personas afectadas. Las pérdidas superaron los 200.000 millones de dólares** (161.538 millones de euros al cambio actual), frente a los 18.000 millones de dólares destinados a solventar estas tragedias.

En el terremoto de Haití perdieron la vida 220.000 personas, hubo 300.000 heridos y 1,5 millones de afectados que aún se alojan en 1.364 asentamientos temporales, sin que el Gobierno haya decidido reubicarlos en espacios definitivos. He aquí la principal queja de las ONG: la **indecisión y retraso en la toma de decisiones** por parte del Gobierno. Arpa culpa al Ejecutivo de Préval de parte de este infausto balance junto a la descoordinación de las primeras semanas y la toma del control por parte del Ejército de EE UU sin que la ONU supiera reaccionar.

Pero la gestión del drama de Haití, como apunta Pablo Yuste, jefe de la oficina de Ayuda Humanitaria de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) no puede tomarse como banco de pruebas para futuras acciones. **Las ONG trabajaban con un Estado fallido y en unas condiciones extremas**. El terremoto, además, afectó a un área muy poblada, la capital, y las organizaciones están acostumbradas a operar en zonas rurales donde es más fácil conectar las vías económicas y las infraestructuras.

"No creo que la ayuda haya fallado, dada la complejidad del escenario. Los actores han hecho lo que han sabido. Mejor no se podía gestionar, pero es cierto que **existe cierta frustración entre las ONG porque la situación real nos desborda**", admite Fran Cortada, director del área de ayuda humanitaria de Intermón-Oxfam. "Creo que hemos hecho un buen trabajo. Quizá sea paliativo, pero es un buen principio ni que sea para la dignidad de las personas".

Transcurridos seis meses, el Gobierno y las ONG ya deberían estar redactando los planes de rehabilitación y, en cambio, **la descoordinación entorpece cualquier visión de futuro**. Esta lenta y agonizante espera aviva, además, un sentimiento de naufragio entre los propios haitianos pues **andan más preocupados en la supervivencia diaria que en rehacer sus medios de vida y superar este infortunio**. La situación podría empeorar más si cabe ante la inminente llegada de la temporada de lluvias tropicales y huracanes.

Mucho antes del terremoto, Haití ya era un país receptor de ayuda humanitaria. El Gobierno tenía registradas más **de 10.000 ONG** y, tras el 12 de enero, **otras 1.000 desembarcaron en Puerto Príncipe, cada cual con su propia agenda e intereses políticos y muchas de ellas con un nulo desconocimiento (???) de la realidad del país**. Organizaciones de carácter internacional, expertas en áreas de trabajo determinadas (Médicos sin Fronteras, Intermón-Oxfam, Cáritas, Cruz Roja o Unicef) y con actividad previa en Haití, montaron sus dispositivos logísticos **con envidiable rapidez**. A las pocas semanas, la ONU instauró unos *clusters* especializados en sanidad, saneamiento, infraestructuras, alimentación, etcétera para coordinar la ayuda con las ONG y el Gobierno. Los representantes gubernamentales se toparon con un primer problema, ajeno a ellos. Tanto Naciones Unidas como las organizaciones no gubernamentales enviaron personal anglohablante a un país francófono como Haití, lo que deterioró los canales de comunicación y erosionó la confianza. Además, las pésimas infraestructuras impidieron en demasiadas ocasiones sentar a todos los actores en una misma mesa, en un mismo lugar, un mismo día y a la misma hora. Y cuando, por fin, se consiguieron armonizar horarios, **las ONG históricas mostraron su recelo a compartir escenario con las más noveles**. Y es que como explica Yuste, junto a la unidad de la AECID en Puerto Príncipe -especializada en traumatología- **se estableció una ONG, integrada por medio centenar de personas, que ofrecían masajes tántricos**. "Y debían comer, alojarse y vivir allí, lo que provoca una merma de los recursos que son escasos y deben repartirse", lamenta.

El Gobierno de René Préval fue consciente, desde el inicio, del desconcierto generalizado. Ya en un artículo publicado en EL PAÍS a mediados de febrero, admitía que Haití, "**inmerso en un clima de caos y desolación** (...) no estaba listo para acoger tanta ayuda y tanta buena voluntad". Y reclamaba la creación de los **cascos rojos**, una rama humanitaria de los **cascos azules**, fuerzas de intermediación de paz. "Lo que hubiera podido cambiar las cosas, era una fuerza con capacidad de reacción rápida, una organización que hubiera preconizado una línea directiva para las intervenciones", señala. Y concluía: "El mundo humanitario necesita nuevos marcos, preparación, coordinación, regulación, estructuración y sistemas de vigilancia".

La ayuda humanitaria mundial, canalizada a través de organizaciones internacionales y ONG, ya dispone de un catálogo de reglas de juego, incluso a veces inabarcable por disperso (ONU, UE, OCDE, convenios internacionales y varios organismos independientes), para optimizar sus recursos, controlar sus presupuestos de ingresos y gastos y actuar en situaciones de emergencia con criterios de calidad, eficiencia y eficacia. El Proyecto Esfera y ALNAP representan un claro ejemplo. Una detallada lectura de los informes anuales, por ejemplo, del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (Iecah, www.iecah.org) ofrece una nítida visión de la infinidad de actores, con el consiguiente **marasmo de siglas**, que intervienen en el campo de la ayuda humanitaria. "No creo que haya más atomización en este sector que en otros, pero he de reconocer que a veces es lamentable tanta dispersión", admite Francisco Rey, del Iecah.

Experiencia e influencia política

Los expertos consultados han elaborado para EL PAÍS una lista de criterios de excelencia que debería aplicarse a cualquier ONG que actúe en ayuda humanitaria.

- Vulnerabilidad. A veces es tan importante intentar prevenir una catástrofe como actuar cuando se ha producido. "Hay que poner mayor énfasis en la prevención y en la reducción de los riesgos ante desastres en los países con pautas recurrentes", apunta Francisco Rey. La comunidad internacional destinó a Mozambique más de siete millones de euros para afrontar las inundaciones en 2000, que provocaron 250 muertos y más de 500.000 damnificados. Años atrás, su Gobierno había reclamado a los organismos internacionales 10 millones de euros para canalizar ríos, que las hubieran evitado. No los obtuvo.

- Elementos participativos. Respeto a la dignidad de las víctimas y evitar tratarlas como sujetos a quienes hay que conceder ayuda. Implicar al máximo a la sociedad civil en la respuesta humanitaria, aportando su capacidad y responsabilizándose de algunos trabajos, por ejemplo el político. Las víctimas son las que mejor conocen la realidad del país, las costumbres, los códigos de conducta y saben identificar a los líderes de la comunidad. Y hay que tener en cuenta, como recuerdan Yuste y Cortada, que "la primera respuesta humanitaria surge de las redes sociales, familiares, vecinos... Y aquí está la clave". Además, deben aprovecharse al máximo los recursos locales, comprando todo lo que se pueda en el país destinatario, pues ayuda a la creación de puestos de trabajo y fomenta la economía.

- Experiencia y especialización. La capacidad de respuesta de las ONG será mucho más rápida si cuenta con amplia experiencia en el país. Esta condición le otorgará asimismo legitimidad y reconocimiento de la autoridad moral para poder actuar. Las ONG deben disponer de personal especializado en su ámbito de actuación, técnicos que sepan conectar las situaciones de emergencia con la posterior rehabilitación, logistas y gestores. Todos ellos de solvencia contrastada, capacidad de adaptación a la realidad local y de una gran calidad humana e inteligencia emocional. Por ejemplo, Intermón-Oxfam envía un equipo psicológico de apoyo a todas sus misiones humanitarias para asistir a los cooperantes. La rotación del personal destinado es fundamental porque viven situaciones muy estresantes y difíciles de gestionar.

- Dependencia. Hay que evitar generar dependencias permanentes. Los campos de refugiados de Darfur, en Sudán, ejemplifican hasta qué punto las ONG pueden engendrar estas malas prácticas.

- Aprendizaje permanente. Evaluar y aprender de las actuaciones porque, como dice Ignasi Carreras, "todo se repite y de forma muy rápida". La ayuda debe basarse en criterios de eficacia, eficiencia, sostenibilidad de las acciones y evaluación del impacto sobre los damnificados. Pablo Yuste, en cambio, señala que hoy el debate "no es tanto la eficiencia sino la eficacia, porque se trata de salvar el máximo número de vidas con el menor coste posible". ALNAP es una red para el aprendizaje, rendición de cuentas y resultados de la ayuda humanitaria. En cada catástrofe, las ONG pueden colgar sus experiencias en su web. Realizar informes, no solo de las necesidades, sino también del cumplimiento de las acciones, de derechos y obligaciones.

- Influencia e independencia. En algunos escenarios, a veces, la ayuda humanitaria se ha demostrado insuficiente y la respuesta sobre el terreno debe combinarse con capacidad de influencia política, porque las ONG deben ser independientes, pero no neutrales: han de permanecer siempre al lado de las víctimas. Hay que garantizar el espacio humanitario, con independencia del poder político o militar. Myanmar, en el primer caso, y Haití, en el segundo, son dos emblemáticos ejemplos.

- Complementariedad. Una ONG no es una organización aislada. Debe tejer alianzas y coordinarse con el resto de actores que actúan sobre el terreno.

- Transparencia. Utilizar mecanismos de rendición de cuentas a nivel superior (donantes oficiales y aportaciones individuales) como inferior (ante las poblaciones con las que se trabaja). Establecer canales de quejas y reclamaciones.

- Mujeres. Deben figurar en el centro de las respuestas humanitarias porque tienen una casuística distinta, sobre todo en conflictos armados. En la cooperación ya son las destinatarias de la mayoría de la ayuda, por ejemplo los microcréditos.

Como resume Rey: "Es necesario abordar estos retos para superar las limitaciones del mero asistencialismo y como modo de ir avanzando en lo que desde hace décadas se predica y no se cumple: la igualdad de todos los seres humanos en derechos".

La experiencia de Sudán

- En mayo de 2009, el presidente de Sudán, Omar al Bashir, reaccionó al acorralamiento de la justicia internacional con la **expulsión de 13 ONG** que trabajaban en los campos de Darfur, al oeste del país, **donde malvivían más de un millón de refugiados**. El impacto fue traumático, pues **dejó a miles de personas sin ayuda alimentaria y asistencia médica**. Pero Darfur, al igual que el genocidio de Ruanda en 1995, sirvió para que las ONG aprendieran de sus errores y tomaran conciencia de la otra cara que esconde la ayuda humanitaria. "Las ONG nos preguntamos **cómo podía ser que después de tantos años trabajando en Darfur no hubiéramos podido generar capacidades locales para que, cuando nos marcháramos, el impacto no fuese tan brutal**. En las agendas ha de ser prioritario **construir iniciativas de carácter local y no generar tanta dependencia**", admite Fran Cortada, director del Departamento de Cooperación Internacional de Intermón-Oxfam.