

La Plataforma Humanitaria Global: ¿una oportunidad para las ONG?

por Elizabeth Ferris

La Plataforma Humanitaria Global se creó en julio de 2006 para reunir a las tres familias de la comunidad internacional -las ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como las Naciones Unidas y organismos internacionales asociados- con el fin de incrementar la eficacia de la acción humanitaria.¹

Aunque a menudo se la confunde con un proceso más amplio de reforma humanitaria -caracterizado por sus células, su instrumento de financiación revisado y sus planes para reforzar el sistema del Coordinador Humanitario- la Plataforma constituye una iniciativa única que pretende afianzar las relaciones entre los principales agentes humanitarios. El desarrollo de la Plataforma hunde sus raíces en el reconocimiento de que los problemas a los que se enfrentan los agentes implicados en la acción humanitaria son demasiado amplios como para que los organismos los puedan afrontar de forma individual.

Hasta ahora, la comunidad humanitaria internacional se ha estructurado en torno a un núcleo de las Naciones Unidas, rodeado por agentes externos. Las Naciones Unidas han tomado la iniciativa y otros agentes se les han sumado, o se han desmarcado y han continuado desarrollando sus propios programas. El Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés)² está formado por todos los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el ámbito humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones, el Banco Mundial y tres consorcios de ONG: el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra³; la coalición InterAction, con sede en Washington DC⁴; y el Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR, por sus siglas en inglés), cuya sede se encuentra en Ginebra y Nueva York⁵. Aunque en el IASC se incluyen agentes que no forman parte de las Naciones Unidas, la programación

de las reuniones del Comité se centra principalmente en torno a la ONU.

La Plataforma parte de una premisa diferente: que la comunidad humanitaria internacional está formada por tres familias idénticas. El reconocimiento de este hecho significaría un cambio radical para el sistema de las Naciones Unidas y la confirmación de que, en realidad, las ONG y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja movilizan más recursos humanitarios, disponen de mayor personal de campo y tienen mayor capacidad de apoyo que la propia ONU. Cada vez con más frecuencia, los donantes canalizan los fondos a través de las ONG, que se consideran más rentables y más flexibles que los organismos de las Naciones Unidas. Los dos organismos gubernamentales que hacen mayores aportaciones -la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea y la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)- canalizan, cada uno, entre el 60% y el 70% de su ayuda a través de las ONG.⁶

En julio de 2007, los representantes de los organismos de las Naciones Unidas, ONG internacionales y consorcios, ONG nacionales y la Cruz Roja/Media Luna Roja se reunieron para aprobar los Principios de Colaboración⁷, que constituirán la base de las relaciones tanto dentro como entre las tres familias humanitarias. Acordaron basar su colaboración en los principios de igualdad, transparencia, consecución de resultados, responsabilidad y complementariedad. Asimismo, se comprometieron a aplicar estos principios dentro de su propia organización y en la relación que mantuvieran entre sí.

Las ONG están acostumbradas a criticar a los organismos de las Naciones Unidas por sus imperfecciones, pero el éxito de la Plataforma dependerá de que se reconozca que el mundo de las ONG también debe cambiar.

ONG internacionales

Las grandes ONG internacionales son los principales agentes humanitarios. El 90% de los fondos movilizados por la comunidad de ONG procede de una decena de ellas.⁸ Las cinco de mayor tamaño (CARE, Médecins sans Frontières, World Vision, Oxfam y Save the Children) son, de hecho, familias en sí mismas, con filiales en diversos países. La mayoría cuenta con presupuestos anuales más voluminosos que los de ACNUR. Aplican estándares muy profesionales y han impulsado los esfuerzos por incrementar la responsabilidad de las ONG, especialmente la responsabilidad ante los beneficiarios. Disponen de la experiencia y los recursos humanos para llevar a cabo investigaciones y desempeñar el papel de líder en el desarrollo de políticas. Asimismo, tienen la capacidad de generar noticias de primera plana en los periódicos occidentales. Las ONG internacionales ocupan un sitio en la mesa de la Plataforma por derecho propio⁹ y también con motivo de los cuatro consorcios de ONG en los que participan (InterAction, ICVA, Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria y la red de ONG europeas Voluntary Organisations In Cooperation In Emergencies -VOICE¹⁰-, con sede en Bruselas). Las ONG internacionales deben rendir cuentas ante diversas entidades, sus propios órganos directivos, los donantes y las coaliciones de las que forman parte.

¿Qué implican los principios de colaboración para estas ONG? En algunos ámbitos, funcionan muy bien de manera conjunta. El Comité Directivo para la acción humanitaria, por ejemplo, ha establecido un sistema de revisión de pares e InterAction realiza una labor admirable en el ámbito del apoyo colectivo. Sin embargo, también compiten entre sí por conseguir más fondos y presencia pública. Esta circunstancia puede dificultar la aplicación de los principios

de transparencia y responsabilidad. El principio de transparencia, por ejemplo, destaca la importancia que tienen las primeras consultas y el hecho de compartir información. Aunque es relativamente fácil compartir información sobre el desarrollo actual de las actividades o informar de los programas que se están llevando a cabo, resulta más difícil ascender al siguiente nivel, en el que se debería trabajar en común durante la fase de elaboración de planes y estrategias. Cada ONG internacional tiene sus propios planes estratégicos, a menudo tanto globales como nacionales y regionales. Si bien puede que compartan información entre sí, deben rendir cuentas ante sus propios órganos reguladores, lo cual dificulta las tareas de planificación en común. Debido a que cada una tiene un grado de responsabilidad diferente, ¿hasta qué punto podemos afirmar que las ONG internacionales deben rendir cuentas las unas a las otras? ¿Cómo pueden desarrollar su labor “a través de una coordinación orientada a los resultados y basada en capacidades operativas concretas” cuando necesitan destacar su identidad particular en el competitivo mercado de la financiación?

Conforme crecen y se hacen más profesionales, también corren el riesgo de parecerse cada vez más a los organismos de las Naciones Unidas. Como declaró el responsable de uno de ellos en la reunión sobre la Plataforma de julio de 2007: “Me preocupa oír hablar a las ONG: se parecen a nosotros. Por favor, no os convirtáis en nosotros. Necesitamos que sigáis siendo ONG”. De hecho, las grandes ONG internacionales seguramente tienen más en común con los organismos de las Naciones Unidas que con las ONG de los países del Sur. La relación entre ONG internacionales

y nacionales es el mayor desafío que las amenaza tanto a ellas mismas como al desarrollo futuro de la Plataforma.

ONG nacionales

Las ONG nacionales (aquellas que trabajan en un país determinado) suelen ser las primeras en actuar ante el desastre. Normalmente, son las que reparten alimentos y atienden a los supervivientes mientras las ONG internacionales logran acceder al terreno o consiguen suministros y personal para sus socios nacionales. Cuando las ONG internacionales deciden retirarse de un país porque han cambiado sus prioridades, las ONG nacionales suelen quedarse por más tiempo. El tamaño y la capacidad de las ONG nacionales varía mucho: mientras unas sólo cuentan con algunos empleados, otras emplean a cientos de personas y aplican estándares profesionales de alta categoría.

ACNUR realiza la mayor parte de su trabajo a través de ONG nacionales. En 2007, contaba con 550 acuerdos con 424 ONG nacionales por un valor total de 89,4 millones de dólares y 417 más con 151 ONG internacionales por un valor de 138 millones de dólares. Aunque ACNUR dispone de muchas más ONG asociadas nacionales, las internacionales reciben mucha más financiación. Trabajar con ONG nacionales constituye un desafío para ACNUR. Como me dijo un trabajador de la organización, “supone el mismo trabajo desarrollar y controlar un acuerdo de 10.000 dólares con una ONG nacional que uno de un millón de dólares con una ONG internacional. Y nuestra capacidad de seguimiento es limitada.”

Se reconoce que las ONG nacionales están desempeñando un papel importante en el sistema humanitario internacional y, a

lo largo de los años, se las ha intentado incluir en iniciativas humanitarias importantes, como el proceso PARINAC (Partnership in Action) de ACNUR, iniciado en 1994.¹¹ En 2006 y 2007, varias ONG nacionales participaron en las reuniones de la Plataforma, pero eran minoría en comparación con las ONG internacionales. Un participante africano en la reunión de la Plataforma de este año relataba que, en el debate que se celebró en su país para tratar los principios de colaboración, había 27 representantes de las Naciones Unidas, 26 de las ONG internacionales, 3 de la Cruz Roja/Media Luna Roja y tan sólo uno de una ONG nacional.

Si observamos la relación entre las ONG nacionales e internacionales, es evidente quién ejerce mayor poder, a pesar de la retórica existente sobre la solidaridad entre ONG. Las ONG internacionales cuentan con mayores recursos económicos y, a veces, subcontratan a ONG nacionales para la ejecución de ciertos proyectos. Pero las ONG internacionales también están aumentando su presencia en los países meridionales. El número de oficinas de estas organizaciones sobre el terreno aumentó un 31% (a 39.729 entre 1993 y 2003) y, desde entonces, seguramente esta cifra ha vuelto a incrementarse.¹² Actualmente, algunos donantes importantes exigen que una ONG internacional tenga presencia en el terreno para poder garantizarle recursos económicos. Las ONG nacionales se quejan de que, en algunos casos, las internacionales las están desplazando del trabajo que han realizado durante años y que atraen a sus mejores trabajadores con sueldos que no pueden igualar. Aunque existen numerosos casos en los que la relación entre las ONG

internacionales y las nacionales se funda en el respeto y la complementariedad mutuos, es evidente que, a menudo, nos encontramos ante una relación desequilibrada.

Como se indicaba en el número 28¹³, se ha hablado mucho sobre el desarrollo de las capacidades de las ONG nacionales, pero la gente utiliza el término con significados diferentes y su aplicación ha sido poco uniforme, en el mejor de los casos. Y este debate también tiene un lado más oscuro: puede que a las ONG internacionales les interese que las nacionales no tengan

Asistencia tras el tsunami de la Comisión Europea a través de ONG, Tamil Nadu, India



mucha capacidad, para así evitar más competencia a la hora de recabar fondos.

Una de las diferencias que separa a las ONG nacionales de las internacionales en cuanto a su participación en la Plataforma es que, mientras los participantes de las internacionales pueden hablar con conocimiento de causa sobre una decena de contextos nacionales, las ONG nacionales a menudo sólo conocen su propia situación. El personal de las ONG internacionales está familiarizado con el argot de las Naciones Unidas e incluye trabajadores especializados que se mantienen informados de la compleja reforma de las Naciones Unidas y estudian los cientos de documentos en línea e impresos que genera dicho proceso.

Empoderamiento de las ONG nacionales

¿Cómo pueden las ONG nacionales desempeñar un papel más importante en la Plataforma y en el esfuerzo de reforma humanitaria en general? Una posibilidad consistiría en ofrecer más apoyo a los responsables de estas organizaciones para que tengan tiempo de asistir a reuniones internacionales y leer toda la documentación. Estos representantes podrían participar en el proceso de planificación y recibir apoyo para que colaboren en los mecanismos de seguimiento de la Plataforma. Podría organizarse un curso acelerado para ONG nacionales sobre los procedimientos de las Naciones Unidas y, en último extremo, de la Plataforma, para que aquéllas puedan participar eficazmente. Se podrían desarrollar estructuras de coordinación de las ONG nacionales en aquellos países donde no existan con el fin de que sus miembros representen, en general, al conjunto de las ONG nacionales. No obstante, estas iniciativas no sólo serían costosas, sino que tampoco resolverían la cuestión de que las organizaciones del Norte siguen programando la agenda de la Plataforma.

La segunda opción sería modificar la Plataforma en sí misma. Se podrían transformar la agenda y el formato de las reuniones para que las ONG nacionales puedan hacer mayores aportaciones. Tales aportaciones podrían aumentar si la actividad se centrara en un país concreto o las reuniones se celebraran en uno de los países afectados por el conflicto. Sin embargo, reunirse fuera de Ginebra pondría en peligro la participación en la Plataforma de las grandes ONG internacionales y los organismos de las Naciones Unidas. Una cosa es esperar que

el representante de un gran organismo vaya a Ginebra para una reunión de un día y otra muy distinta es pedirle que viaje a Bogotá. Además, el trabajo en un solo país favorecería la participación activa de las ONG de dicha nación, pero no fomentaría necesariamente la colaboración de las ONG de otros países o regiones.

La tercera posibilidad sería desplazar el núcleo de la Plataforma de las reuniones de los responsables de los organismos a una perspectiva de campo y redefinir dicha perspectiva para garantizar que las ONG nacionales desempeñen el papel primordial. La coordinación se dinamizaría en el ámbito local y las ONG que estuvieran dispuestas a fueran capaces tendrían la iniciativa. En la reunión de la Plataforma de julio de 2007, se acordó establecer equipos de colaboración humanitaria de ámbito nacional con una representación de organismos más o menos igualitaria, tanto de dentro como de fuera de las Naciones Unidas (ONG nacionales inclusive). En principio, van a estar copresididos por un representante de las Naciones Unidas y otro de las ONG o de la Cruz Roja/Media Luna Roja, seleccionados por este grupo nacional. Se pretende convertir a estos equipos en un foro de debate estratégico sobre los problemas y las prioridades humanitarias específicas del país en materia de acción colectiva, foro que garantizará tanto la complementariedad como la coherencia de la acción humanitaria.

Si el objetivo de la colaboración es reformular las relaciones entre los agentes humanitarios y mejorar la complementariedad y eficacia de su trabajo, tiene sentido dar mayor importancia a los países donde se necesita la respuesta humanitaria que a las reuniones anuales de Ginebra. En la reunión de la Plataforma en julio, parecía que esta idea recibía el respaldo general. El establecimiento de los equipos de colaboración humanitaria permite no sólo reformar las relaciones entre los organismos de dentro y fuera de las Naciones Unidas, sino también que las ONG internacionales y nacionales transformen su relación.

Para que esta transformación se produzca, las ONG internacionales deben cambiar. Si el personal de una ONG internacional en Colombo, por ejemplo, debe rendir cuentas ante el personal de otra ONG en Sri Lanka, necesitará que su oficina central le motive. Las ONG internacionales deben esperar que su personal colabore con otras ONG, así

como con los organismos de las Naciones Unidas, y que rindan cuentas por ello.

Construir una relación de colaboración lleva tiempo. Una mejor coordinación exige que se celebren más reuniones con personas ya de por sí ocupadas. Como reconocieron los participantes en la reunión de julio de 2007, la cultura organizativa tiene que cambiar, lo cual requiere el apoyo de los líderes de las organizaciones humanitarias. El cambio exigirá tiempo y compromiso: las organizaciones de las Naciones Unidas deben reconocer que las ONG no son sólo las ejecutoras de los proyectos liderados por ellas y, por su parte, las ONG internacionales deben aceptar a las ONG nacionales como iguales.

La Plataforma ofrece nuevas oportunidades para afianzar las relaciones de la comunidad humanitaria internacional, pero en el pasado ha habido numerosos intentos de reforzar la coordinación que no han llegado a buen término. Es muy fácil para los responsables de los organismos reunirse en Ginebra y hacer declaraciones altisonantes. Deben existir incentivos tangibles para que la colaboración funcione. Las ONG y los organismos de las Naciones Unidas deben sentir que su labor es mucho más efectiva porque se lleva a cabo en común. Para que la Plataforma mejore la vida de los refugiados, desplazados internos y otros afectados por los conflictos y los desastres naturales, deben darse muchos más pasos.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es miembro titular de la Institución Brookings de Washington, DC y codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm).

1. Para obtener más información sobre la Plataforma Humanitaria Global, visite www.icva.ch/ghp.
2. www.humanitarianinfo.org/iasc
3. www.icva.ch
4. www.interaction.org
5. www.humanitarianinfo.org/iasc/content/about/schr.asp
6. Abby Stoddard, 'Alerta humanitaria: información sobre las ONG y su repercusión en la política exterior de Estados Unidos' (Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy), Bloomfield CT: Kumarian Press, 2006.
7. www.icva.ch/doc00002172.doc
8. *Ibid.*
9. No obstante, Médecins Sans Frontières ha decidido recientemente no participar en la Plataforma.
10. www.ngovoice.org
11. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=3bbc5bd7a
12. William Mclean, 'El mapa de la nueva ruta de las ONG extranjeras hacia la legitimación africana' (Foreign NGOs Map New Route to African Legitimacy), Reuters, 2005 www.globalpolicy.org/ngos/credib/2005/1009route.htm
13. www.migracionesforzadas.org/refuerzocapacidades.htm