

# Enfoque Cluster: Una Herramienta de Emergencia y Vínculo para el Desarrollo\*

*Paula Jimena Blanco Alvarado\*\**  
paula.blanco@hotmail.com

## RESUMEN

El artículo se centra en el impacto de los mecanismos de coordinación de la acción humanitaria, a partir de la Reforma Humanitaria (2005); teniendo como centro de análisis el Enfoque de Clusters, como una herramienta de liderazgo y coordinación.

Tiene la finalidad de analizar el estado de la cuestión, estudiar el desajuste entre los mecanismos de coordinación, y elaborar una propuesta de reajuste a través de la conexión entre el Enfoque de Cluster y el Enfoque VARD.

Se enmarca bajo la actual Reforma Humanitaria, y tiene como centro de análisis los enfoques mencionados anteriormente y una propuesta basada en la necesidad de alinear el Enfoque VARD con el Enfoque Cluster; con la finalidad de convertir a este último, en una herramienta que facilita la transición de la fase de emergencia a la de desarrollo y mejora de la acción humanitaria en su aportación al desarrollo de la comunidad.

**Palabras claves:** Acción Humanitaria, Enfoque de Cluster, Enfoque VARD (Vinculación Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo), Reforma Humanitaria,

## ABSTRACT

The article focuses on the impact upon the mechanisms of coordination of humanitarian action by the introduction of the Cluster Approach as the central point of analysis and tool of leadership and coordination during the most recent reform of humanitarian aid.

The purpose of this article is to analyze the actual situation, to research the problems of adjustment among the mechanisms of coordination, and to devise some means of readjustment through proposing a connection between the Cluster Approach and the VARD Approach.

---

Fecha de Recepción: 5 de mayo de 2012

Fecha de Aprobación: 30 de mayo de 2012

\* El presente artículo es producción de la Investigación: "Enfoque Cluster: Una Herramienta de Emergencia y Vínculo para el Desarrollo", en el marco de la Línea de Investigación: Ayuda Humanitaria, el cual finalizó en 2010 y por la cual se obtuvo el Título de Magister en cooperación internacional en la Universidad Jaume I Castellón – España

\*\* Licenciada en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Magistra en Cooperación Internacional, Universidad Jaume I Castellón – España. Doctoranda de la misma Universidad Correo Electrónico: paula.blanco@hotmail.com

Hence, this research is framed within the current humanitarian reform process; it utilizes the aforementioned approaches as a central means of analysis and posits a need to align the VARD Approach with the Cluster Approach. The article proposes that this innovative combination enables the Cluster Approach to be used as a tool that facilitates the transition from the emergency phase to that of development and improvement whereby humanitarian action can better contribute to the development of the community.

**Key words:** Humanitarian Action, Cluster Approach, VARD Approach (Linking Aid, Rehabilitation and Development), Reform of Humanitarian Aid.

## INTRODUCCIÓN

El estudio se enmarca en la Reforma Humanitaria y particularmente sobre el Enfoque de Cluster; partiendo de sus orígenes como herramienta de liderazgo en el marco de la acción humanitaria que sirva de vínculo entre las siguientes fases de la emergencia como son la rehabilitación y el desarrollo.

Se intenta reforzar en este artículo la necesidad de vincular la fase de emergencia con la de desarrollo para construir una acción humanitaria orientada hacia objetivos de desarrollo y no meramente asistencialista.

Dentro de los pilares de la Reforma Humanitaria se eligió el Enfoque de Cluster, porque es una herramienta que engloba indirectamente los otros pilares; así mismo por su carácter operativo está estrechamente en contacto con la comunidad, con las ONG locales e internacionales, así como con otros actores humanitarios. Los Cluster, cuentan con los recursos, conocimientos, mecanismos organizativos y otras capacidades que son el punto de partida del Enfoque VARD, lo que reporta varias ventajas, entre ellas el refuerzo de sectores que en ese momento son ajenos para la respuesta humanitaria.

El contenido de estas líneas es producto de una investigación cualitativa, cuantitativa descriptiva y comparativa; que tiene como finalidad describir el alto grado de potencialidad del Enfoque de Cluster como una herramienta de emergencia y vínculo para el desarrollo.

Para alcanzar los objetivos planteados se ha elegido una investigación documental y análisis de contenido que se ocupa de los temas relacionados con el desarrollo, implementación y ejecución de la Reforma Humanitaria, específicamente al punto que guarda relación con el Enfoque de Cluster.

Para el desarrollo de este planteamiento se parte del análisis de las evaluaciones del Enfoque de Cluster en 6 países piloto cuya fase de evaluación finalizó en abril de 2010. Dichas evaluaciones fueron realizadas por un grupo de investigación independiente con base en los términos de referencia elaborados por el IASC (Comité Permanente Inter-Agencial) el 23 de febrero de 2009.

Así, este artículo se basa en una investigación de 6 operaciones que cubren diferentes tipos de emergencias (repentinas, prolongadas, desastres naturales, emergencias complejas) de diferentes regiones (Uganda, Chad, Haití, Palestina, Myanmar y República Democrática del Congo), y el impacto que en ellas ha tenido el Enfoque de Cluster, para luego poder interrelacionar elementos del enfoque VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación y desarrollo); el cual vincula la prevención y otras estrategias para reducir la vulnerabilidad, mediante actividades de apoyo que facilitan la transición hacia el desarrollo a largo plazo.

El análisis descriptivo parte del estudio de cada tema desde una perspectiva histórica. Con la finalidad de aportar diferentes visiones, se utiliza el método comparativo, para explicar las principales corrientes de estudio; señalando así,

las tendencias y puntos más sobresalientes en el debate actual. Uno de los parámetros útiles y eje para la comparación y vinculación son los indicadores de eficiencia, cobertura y eficacia, que para cada uno de los países son los mismos a pesar de ser diferentes tipos de emergencia; así como los diferentes Cluster implementados en cada una de las emergencias.

## QUE SE ENTIENDE POR ACCIÓN HUMANITARIA

Es innegable el creciente interés que en la actualidad despiertan las cuestiones humanitarias, la multiplicidad de contextos en las que se desarrollan las emergencias; sean estas causadas por desastres naturales o por el hombre; la complejidad y el incremento de los actores humanitarios, las acciones de respuesta para afrontar los efectos de una emergencia y en general; los cambios sistemáticos del contexto internacional. Realidad que evidencia que *“la acción humanitaria no se caracteriza sólo por lo que hace, sino por como lo hace.”*(Rey, 1999, p. 129 – 152).

Como era de esperar, la acción humanitaria ha ido ganando un posicionamiento importante en la cooperación internacional, interés conducente al desarrollo de numerosos estudios y evaluaciones de operaciones humanitarias, los cuales han planteado algunas necesidades y retos a los que se enfrenta la acción humanitaria, en un mundo sujeto a cambios rápidos.

El análisis de la respuesta humanitaria en los últimos años, refleja claramente los avances que se han dado, pero también ha evidenciado algunas de las contradicciones e incoherencias del funcionamiento del sistema humanitario, así como las limitaciones de los mecanismos institucionales de ayuda, entre otros.

Como punto de partida del análisis, y sobre todo del debate que gira en torno al tema en cuestión, es importante partir de algunas precisiones conceptuales. Según Rey (1999), la acción humanitaria encierra un contenido más amplio que el de la ayuda humanitaria, ya que no incluye sola-

mente la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también, la protección de las víctimas y de sus derechos fundamentales, mediante labores como la defensa de los derechos humanos (advocacy), el testimonio, la denuncia, la presión política (lobby) y el acompañamiento.

Dentro de los objetivos de la acción humanitaria se encuentra el salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis provocadas por el hombre o por catástrofes naturales, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.(Arcas, 2009, p. 59 – 83).

De lo anterior, se puede deducir que el objetivo final de la acción humanitaria es asegurar soluciones duraderas que sienten las bases del desarrollo sostenible; lo que implica establecer asociaciones de colaboración entre los actores humanitarios, los gobiernos, y los agentes locales, para asegurar una mayor sinergia y coordinación en el desarrollo de las actividades de asistencia; que sin duda alguna tienen repercusiones en el futuro, específicamente en la fase de desarrollo post desastre ó post conflicto.

Sin embargo, la complejidad, multiplicidad de contextos, campos de acción, actores implicados entre otros factores, no facilitan el desarrollo de una definición precisa de la acción humanitaria; sin dejar de lado la falta de consenso entre los autores y organizaciones, sobre su significado y alcance.

Con la ayuda de varios enfoques y de la bibliografía especializada se han podido establecer algunos rasgos diferenciadores que han arrojado como resultado una aproximación a la definición de la acción humanitaria, entendiéndola como el conjunto diverso de acciones de ayuda a las vícti-

mas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya (Pérez de Armiño, 1999, p, 11).

Aunque los antecedentes de la acción humanitaria se remontan a 1859, a raíz de la Batalla de Solferino, librada entre el ejército franco-sardo y el austriaco, es en la década de los 90 cuando la acción humanitaria experimenta avances significativos, marcados por el contexto de la Guerra Fría y de la rivalidad bipolar entre las superpotencias; que produjeron el incremento de los conflictos civiles en numerosos países y a la proliferación de operaciones de paz (Somalia, Ruanda, ex Yugoslavia, etc.). También sobresale la presión de los medios de comunicación, que al cubrir en tiempo real los conflictos y desastres humanitarios estimularon la movilización de la opinión pública internacional, los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Todo ello, hace que las últimas dos décadas hayan traído consigo un protagonismo de la acción humanitaria que según Etxeberria (2004), es justificado por el incremento de las víctimas de los desastres tanto bélicos como naturales, por el avance de la conciencia humanitaria y por último, al entender la acción humanitaria como instrumento de política exterior por parte de los gobiernos. Estos tres hechos la convierten en un área controvertida objeto de debates dentro de una realidad compleja y cambiante.

Ratifica que sigue siendo una respuesta necesaria para ayudar a las personas en alto grado de vulnerabilidad inmersas en este tipo de situaciones; en

particular, cuando viven en países cuyos gobiernos no tienen la capacidad material o la voluntad política de socorrerles y protegerles. De hecho podría decirse, que el incremento en el número de víctimas por desastres naturales y otro tipo de emergencias, han presionado hacia la realización de esfuerzos importantes para aprender de las lecciones del pasado, para reestructurar y racionalizar las relaciones entre los diferentes actores humanitarios, y para ajustarse a la nueva realidad internacional y al nuevo tipo de crisis.

### **EL POR QUÉ DE UNA REFORMA HUMANITARIA**

Bajo este contexto, es importante destacar que en el pasado la acción humanitaria no se desarrollaba propiamente dentro de un sistema humanitario; estaba compuesto por una serie de organizaciones de naturaleza legal diferente y bastante interdependientes entre sí, carecía de una estructura y unas reglas con un sistema de autoridad jerarquizado; condicionantes que dieron lugar a una falta de coordinación y a grandes disparidades entre los recursos asignados a las emergencias, deficiencias en materia de cobertura y empoderamiento de organizaciones locales entre otros factores.

Tal diversidad ha dado lugar a un problema endémico en el sistema humanitario, como es la descoordinación a nivel global y de terreno, entre las organizaciones implicadas. Incluso, podría decirse que la variedad de enfoques y capacidades de las organizaciones las ha llevado a una cierta competencia, alentada también por la búsqueda de visibilidad en los medios de comunicación y de un mayor reconocimiento social y político.

En este sentido, la necesidad de colaboración entre diversas agencias y organizaciones, abre paso a uno de los temas clásicos en materia de análisis humanitario como es el de la coordinación. Algunos académicos como Rey, F. & Currea, V. (2002), resaltan que algunos organismos, sobre todo aquellos de alcance global han emprendido iniciativas que potencian la coordinación, pero en cualquier caso, la diferencia de mandatos entre

los diversos actores, la independencia a la que hemos hecho referencia antes, el interés de algunos de ellos básicamente estados y los organismos multilaterales por liderar esta coordinación, hace que esta sea más difícil al no darse entre iguales.

La deficiente coordinación a la hora de dar respuesta a una crisis, altera de una u otra forma los objetivos de la acción humanitaria como son salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de la crisis por conflictos o desastres; y abre el debate de hasta qué punto se da un cabal cumplimiento de los principios humanitarios estipulados en el Código de Conducta.

En vista de ello y al resultado que arrojaron las evaluaciones realizadas sobre las emergencias de la época, en 2005 y 2006 se lanza un conjunto de reformas humanitarias liderado por el Comité Permanente Inter-Agencial (IASC, por sus siglas en inglés) integrado por ONGs, Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja, IOM, Banco Mundial y Agencias de Naciones Unidas; cuyo objetivo principal es mejorar la capacidad de la respuesta humanitaria, previsibilidad, rendición de cuentas y asociación.

La Reforma representa un gran esfuerzo por parte de la comunidad humanitaria internacional para llegar a más beneficiarios, con especial atención a la protección y a la provisión de más ayuda basada en las necesidades y de una manera más eficaz y previsible.

Esta iniciativa, tiene como punto de partida 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 abordar de manera individual. Las emergencias actuales demandan una mayor movilización de recursos económicos y humanitarios, y tener mayor capacidad de apoyo.

Los planteamientos de la reforma tienen como base la resolución 46/182 de las Naciones Unidas, que tiene como propósito mejorar la

coordinación de la ayuda internacional. La resolución 46/182 ha proporcionado el marco para el socorro de emergencia durante casi dos décadas, ya que abarca ampliamente el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y sigue orientando la labor del sistema hasta la fecha.

Por otro lado, el reconocimiento de que frecuentemente las respuestas a emergencias y desastres complejos no cubrían las necesidades de la población afectada de forma eficaz y coherente también ha justificado la Reforma. Por ello, se introdujeron una serie de medidas para corregir esta situación con los objetivos de mejorar la capacidad de respuesta humanitaria y reforzar el liderazgo, la responsabilidad y el hecho de ser previsible en 11 sectores/áreas de respuesta (agricultura, educación, protección, albergues, logística, telecomunicaciones, salud, nutrición, agua y saneamiento, coordinación de campo, y recuperación temprana); disponer de un financiamiento adecuado, a tiempo y flexible, mejorar la coordinación humanitaria (Enfoque de Cluster) y obtener una mejor colaboración entre los diferentes actores humanitarios de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. (Adinolfi, C. & Bassiouni, D. 2005, p.46.).

En la actualidad, esta reforma sigue desarrollándose conforme a lo establecido en la misma, haciéndole frente al bajo nivel de preparación de algunas de las organizaciones humanitarias que participan en las emergencias, y capacidades sectoriales limitadas; lo que ha llevado a que aún en la respuesta humanitaria prime el componente asistencial, y sólo recientemente se haya incorporado el aspecto preventivo.

La reforma se centra en los siguientes objetivos:

### **Asegurar una ayuda más eficaz**

Con la finalidad de asegurar una ayuda más eficaz, la reforma busca una mayor armonización y coordinación en cuanto a la capacidad de respuesta humanitaria y liderazgo, rendición de cuentas y previsibilidad en todos los sectores o áreas de res-

puesta, asegurando un personal bien preparado, reservas accesibles y adecuadas, aumento de las capacidades y estándares bajo las directrices acordadas.

Se busca alinear las actividades de respuesta, canalizar los programas de ayuda y avanzar en la previsibilidad de la ayuda de acuerdo con las prioridades y necesidades de los beneficiarios. Asimismo, se pretende lograr una armonización entre la fase de emergencia y la de desarrollo al orientar la gestión de la ayuda hacia soluciones de más largo plazo, reduciendo la fragmentación del papel de actores a nivel local.

Más particularmente, se centra que en el desarrollo de las actividades operacionales en el terreno se vayan asentando progresivamente estándares de calidad, eficacia, eficiencia, para que las evaluaciones, las auditorías y los controles internos y externos, arrojen resultados satisfactorios para los destinatarios de la asistencia. Por otra parte, la rendición de cuentas compromete a los actores humanitarios a dar una respuesta coherente entre los diferentes instrumentos de cooperación, y asegura de una u otra forma una coordinación y complementariedad de los agentes involucrados.

### **Financiación humanitaria adecuada, previsible y flexible**

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los objetivos fundamentales de la reforma humanitaria es asegurar la previsibilidad, rendición de cuentas y asociación en todos los aspectos de las operaciones humanitarias, donde los mecanismos de financiación desempeñan un papel fundamental.

La eficacia de la respuesta humanitaria depende de acciones rápidas acordes a las necesidades de los beneficiarios, las cuales, sin una adecuada financiación son imposibles de realizar, ya que durante una emergencia la adecuación, previsibilidad y flexibilidad de la financiación son aspectos que condicionan drásticamente el éxito o fracaso de las operaciones humanitarias.

A la fecha existen distintas iniciativas que persiguen reforzar la financiación humanitaria como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF), Fondos de Respuestas a Emergencias (ERF), Fondos Comunes (Pooled Funding) o la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD). Asimismo, se sigue trabajando para reforzar los ya existentes Procesos de Llamamientos Consolidados (CAP) y Marco de Análisis de Necesidades (NAF).

La reforma contempla este objetivo porque ninguna agencia cuenta con la capacidad de cubrir todas las necesidades de financiación humanitaria de una crisis de una manera adecuada, flexible y oportuna.

Es importante resaltar que dentro de los mecanismos de financiación avalados por la reforma se encuentra el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés). Éste entró en funcionamiento en 2005 como un instrumento que garantiza una financiación eficaz y flexible para dar una respuesta rápida a situaciones de emergencia que dispongan de escasos recursos.

### **Mejorar la coordinación humanitaria y liderazgo**

Para el cumplimiento de este objetivo se asumió un enfoque Cluster y se creó la figura de Coordinador Humanitario para desarrollar un liderazgo y coordinación más estratégica a nivel intersectorial y sectorial.

Para Arcas (2009), el Enfoque de Cluster no trata solamente de mejorar la coordinación del sector en el ámbito nacional, sino que también pretende desarrollar la capacidad global de respuesta humanitaria, especialmente en las zonas donde se han localizado lagunas en el pasado. El Coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas y OCAH ejerce el liderazgo a nivel global, el Coordinador Humanitario dirige el proceso en el país, mientras que los Clusters determinan las prioridades de la respuesta a nivel local.

Este objetivo de la reforma busca lograr respuestas más estratégicas y dar mejor priorización de

los recursos disponibles, a través de la división de trabajo entre organizaciones, mejorando la definición de roles y responsabilidades de las organizaciones humanitarias dentro de los sectores.

### **Una asociación entre actores humanitarios de dentro y fuera del Sistema de Naciones Unidas**

Desde que comenzó el proceso de reforma humanitaria liderado por Naciones Unidas, la necesidad de involucrar las ONG que no forman parte activa del proceso de reforma es considerado vital a la hora de dar cumplimiento a todos los objetivos establecidos.

Se parte del hecho que al incentivar la asociación entre los actores humanitarios se incrementará el compromiso eficaz de las ONG locales, nacionales e internacionales. Se facilitará el flujo de información lo que permitirá representar los puntos de vista de las poblaciones afectadas por crisis; la rendición de cuentas y una mejora del impacto de la acción humanitaria.

Aunque una de las principales características de los actores humanitarios es la gran diversidad de los enfoques y las modalidades operacionales; la asociación entre ellas producirá la armonización de las prácticas operacionales, una coordinación fortalecida y racionalizada que permitiría definir mejor la respuesta humanitaria, evitando sobre todo, la duplicación de actividades y optimizando la relación entre los diferentes actores humanitarios.

### **3-ENFOQUE CLUSTER**

Al analizar las pasadas crisis humanitarias, se observa que persisten algunas constantes relacionadas con el hecho que sólo algunos sectores, se han beneficiado en el pasado de la cobertura ofrecida por los principales organismos internacionales. Lo anterior, ha generado en repetidas ocasiones, respuestas humanitarias impredecibles con inevitables vacíos de capacidad y respuesta, eh intervenciones en algunas áreas que no siempre son las prioritarias para las poblaciones afectadas por una emergencia.

Por este motivo, en los planteamientos de la Reforma Humanitaria se dedico un objetivo a la coordinación y el liderazgo que en pocas palabras hace referencia al Enfoque Cluster. El Enfoque Cluster, es un concepto innovador dentro de la acción humanitaria, ya que en el pasado no ha existido un mecanismo de coordinación similar; asimismo se podría decir que es la columna vertebral de la reforma.

*“Está diseñado principalmente para reforzar la capacidad de respuesta así como la eficacia al desarrollar actividades de valoración, planificación y respuesta, en colaboración con socios y de acuerdo con directrices y estándares acordados, y reforzar a su vez la rendición de cuentas para construir una capacidad de respuesta más previsible y eficaz”.*(Arcas, 2009, p. 59-83).

Por lo tanto, esta iniciativa trata de hacer que la comunidad humanitaria internacional sea más estructurada, responsable y profesional, de tal manera que pueda existir una mejor relación de asociación entre gobiernos receptores, autoridades locales y sociedad civil.

Según John Holmes Ex-secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia (2008), el Enfoque de Clusters está diseñado para contribuir a los objetivos 1, 3 y 4, mediante el cumplimiento de su función principal que radica en reforzar la capacidad de respuesta así como la eficacia de la siguiente manera:

- Asegurar una suficiente capacidad global, mediante respuestas previsible y eficaces para nuevas crisis y con el cumplimiento de actividades de valoración, planificación y respuesta, en colaboración con socios, y de acuerdo con directrices y estándares acordados.
- Establecer el concepto de socios entre agencias de Naciones Unidas, Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, organizaciones internacionales y ONG. Trabajar objetivos humanitarios comunes a nivel mundial (preparación, estándares, herramientas, reservas y construcción de capacidades) y a

nivel de terreno (valoración, planificación, reparto y seguimiento).

- Reforzar la rendición de cuentas. Los líderes de clusters rinden cuentas, a nivel mundial, al Subsecretario General para los Asuntos Humanitarios y Coordinador de Socorro y Emergencias, para construir una capacidad de respuesta más previsible y eficaz. A nivel de terreno, además de las responsabilidades institucionales, los líderes deben rendir cuentas al Coordinador Humanitario.

Asimismo, se trata de reforzar la rendición de cuentas de cara a los beneficiarios mediante el compromiso de enfoques basados en la participación de la comunidad, la mejora de la valoración, priorización de necesidades comunes y una mejora de la evaluación y el seguimiento.

Para ello como se menciona anteriormente, en diciembre de 2005 el Comité Permanente Inter-Agencial (IASC, por sus siglas en inglés) designó líderes de Clusters a nivel mundial en once sectores de actividad que en el pasado mostraron deficiencias en el liderazgo previsible en situaciones de emergencia humanitaria.

A la fecha, los informes de evaluación arrojan como resultado que el Enfoque de Cluster ha incrementado los esfuerzos para identificar y solventar los vacíos que existen dentro de la planificación sectorial de la respuesta humanitaria en el terreno, así como a fomentar liderazgos sectoriales más fuertes y previsibles. Sin embargo, acorde con los planteamientos de Arcas (2009) y con informes de seguimiento sobre la implementación del Enfoque de Cluster en países piloto, no ha habido un incremento visible en la rendición de cuentas, los esfuerzos realizados para ejecutar acciones de creación de capacidades no se han traducido en resultados concretos, la asociación con ONG internacionales ha mejorado ligeramente, pero no se ha percibido ningún gran avance de cara a las ONG locales.

En este sentido, en su implementación actual, los actores nacionales y locales no tienen mayor participación en los mecanismos de coordinación y

respuesta, persiste la ausencia de criterios claros de transición y salida. En cuanto a los asuntos multidimensionales y transversales son descuidados en la mayoría de los casos y no son tenidos en cuenta lo suficiente en la respuesta humanitaria.

Podría decirse que la difícil articulación entre los programas de emergencia y de desarrollo deriva por un lado de su origen, dado que no han sido concebidos para funcionar de manera complementaria y por otro, de la falta de coordinación en el momento de la programación.

A causa de la realidad expuesta anteriormente, en la actualidad uno de los principales debates gira en torno a si resulta oportuno o no, una vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación post desastre y la cooperación para el desarrollo. El debate ha recibido diferentes denominaciones, siendo una de las más habituales la de VARD: Vinculación Ayuda, Rehabilitación, Desarrollo.

## ENFOQUE VARD

*“Una de las deficiencias que sigue persistiendo en el sistema humanitario, radica en que las respuestas humanitarias aún, suelen enfocar su acción en la asistencia más que en la protección; asumiendo un papel eminentemente reactivo”* (Nuñez, 2006, p. 8); pues éste se pone en marcha normalmente cuando ya se ha desencadenado la emergencia y no antes; aunque en la actualidad las evaluaciones de las últimas emergencias indican avances insipientes en el vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo.

La expresión del Enfoque VARD que denomina al debate sobre la necesidad de vincular la ayuda de emergencia con la cooperación para el desarrollo, de forma que sus objetivos se complementen y refuercen mutuamente surgió a mediados de los años 80, se expandió durante los años 90 en el contexto del llamado “nuevo humanitarismo”. Esa evolución conllevó que si bien inicialmente se formuló en relación a los desastres naturales, desde los 90 se trata de aplicar también a las crisis humanitarias derivadas de conflictos armados. En este orden de ideas, al correlacionar el Enfoque



Cluster con el Enfoque VARD según planteamientos de académicos y trabajadores humanitarios, habrá implicaciones de relevancia para la planificación, seguimiento y evaluación de la AH.

El convencimiento sobre la necesidad de integrar los objetivos de las ayudas de emergencia y de desarrollo se ha ido afianzando en el plano teórico, sobre todo en los círculos académicos. En el plano operativo, también ha ido calando entre donantes, agencias y ONG, si bien con mayor tardanza y en menor grado, pues la materialización de los debates teóricos afronta varias dificultades: la inercia institucional de separación entre ambos tipos de intervención, el mayor protagonismo mediático de la ayuda de emergencia, las rivalidades y competencia entre organizaciones especializadas en uno u otro campo, y las exigencias que impone incorporar criterios de desarrollo a las operaciones de emergencias (mayores esfuerzos de planificación y análisis de la realidad, demoras, participación comunitaria, etc.).

A esto habría que añadir, como señala Macrae (1997:223), una importante razón política, la cual es que la cooperación para el desarrollo confiere una legitimidad política a la autoridad receptora, mientras que la ayuda de emergencia tiene un carácter más incondicional y esencialmente humanitario. Para los gobiernos donantes, pasar a conceder una ayuda que presente un perfil más de desarrollo es algo que está determinado en parte por consideraciones de política exterior, pues implica una legitimación, real o percibida, de los receptores.

Según este Enfoque, la vinculación no consistiría en la adecuada coordinación de sucesivas fases cronológicas vistas como compartimentos estancos, cada una de las cuales comenzaría al concluir la anterior; sino que en cada momento, se combinaran diferentes formas de intervención, tanto de emergencia a corto plazo como de desarrollo a largo plazo. Esas intervenciones pueden superponerse en el tiempo, aunque ciertamente cada una de ellas deberá merecer mayor o menor prioridad en función de la gravedad de la situación.

Utilizando los argumentos de Pérez de Armiño (2002), se podría decir que la vinculación entre las intervenciones de emergencia y las de desarrollo tendría, entre otras, las siguientes implicaciones prácticas:

- a) Las diferentes modalidades de intervención deben solaparse en el tiempo y combinarse, como partes de un marco de actuación integral que responda a objetivos tanto de corto como de largo plazo. Es preciso perseguir una estrategia basada en dos objetivos transversales: reducir la vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades, y reforzar sus capacidades materiales, sociales y psicológicas (recursos económicos, conocimientos, redes sociales, etc.) como base para su empoderamiento.
- b) Las intervenciones de emergencia deben abstenerse de socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores y, por tanto, su desarrollo. En efecto, los programas de emergencia pretenden normalmente una intervención rápida y masiva para salvar vidas, utilizando para ello dispositivos centralizados y jerarquizados, dependientes de los donantes, que priorizan los aspectos logísticos y que suelen concluir repentinamente.
- c) En contextos de conflicto armado, sería preciso gestionar la acción humanitaria de forma que contribuya a crear espacios de paz y sentar bases para la reconciliación.
- d) Para que las acciones de emergencia contribuyan también al desarrollo, es preciso que ayuden a reforzar la capacidad de gestión de los organismos nacionales y locales, sin crear otros nuevos para la ocasión. La ayuda canalizada por las ONG extranjeras debe coordinarse con las instituciones del país, reforzándolas y evitando crear estructuras paralelas.
- e) La construcción de infraestructuras de emergencia (hospitales, suministros de agua, etc.) debe realizarse de tal forma y en tales lugares que puedan ser utilizadas después de la crisis. A esto puede contribuir el que los recursos de la ayuda de emergencia se utilicen para reforzar programas ya existentes.

- f) Debe darse cabida a la participación de la población local en el diseño y ejecución de las intervenciones a desarrollar, para que plasmen sus necesidades y condiciones sociales y culturales.

La vinculación entre ayuda en emergencia, rehabilitación y desarrollo según el IECAH en su informe final sobre el estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria (2010), el debate sigue abierto y gira hoy en torno a los siguientes dilemas: cómo materializar el Enfoque VARD en contextos de desastres naturales, teniendo presente el incremento del número e impacto de estos durante la última década, cómo materializar la ayuda humanitaria con enfoque de desarrollo en contextos de conflicto utilizándola como instrumento de construcción de la paz y en qué medida el Enfoque VARD es posible en la práctica y es deseable en emergencias políticas complejas, con estados frágiles o fallidos y conflicto armado.

## DISCUSIÓN

La idea de vincular las fases de ayuda, rehabilitación y desarrollo se remonta desde la pasada década; por lo que pensar en la implementación de la misma, mediante la complementariedad del Enfoque Cluster y el Enfoque VARD, no debería extrañar a nadie. Lo que quizás sea cuestionable es porque hemos tardado tanto en impulsar este tipo de iniciativas. Para el efecto, es pertinente anotar que existe un amplio consenso en cuanto a este tipo de planteamientos; sin embargo, a nivel de terreno su aplicabilidad no es efectiva al cien por ciento, resultado que se asocia a causas relacionadas con una deficiente estructura de coordinación a pesar de la Reforma Humanitaria efectuada en el año 2005, a razones políticas y económicas entre otras.

Es en el referenciado contexto, en el que se considera que los criterios de la evaluación utilizados podrán determinar los vacíos y el alcance, junto con mejoras en la sostenibilidad, gracias a una

mejor conexión, con las posteriores fases de la emergencia. Asimismo, se valorará el papel del Enfoque de Cluster en conjunción con otros elementos de la Reforma Humanitaria, teniendo en cuenta el objetivo de identificar vacíos, para así desarrollar una estrategia apropiada y coordinada de acción humanitaria.

Para lo anterior, es indispensable complementar los lineamientos en que se basa el Enfoque Cluster en cada uno de las áreas de intervención, prioritariamente en temas relacionados con empoderamiento de la sociedad local, fortalecimiento de capacidades y en estrategias de salida hacia la fase de desarrollo, y en temas transversales como género, participación comunitaria, y fortalecimiento de vínculos asociativos.

En este orden de ideas, la referida propuesta de vincular ayuda, rehabilitación y desarrollo, estaría encaminada fundamentalmente, a otorgar una mayor importancia a la participación de las personas receptoras de ayuda bajo el marco de una emergencia ya sea un desastre natural o ocasionada por el hombre. Se podría hablar de intervenciones humanitarias acorde a las necesidades de los países receptores de ayuda, que cumple con criterios de eficiencia, eficacia, cobertura y objetivos de coordinación y rendición de cuentas principalmente.

## CONCLUSIONES

Entendemos que vincular el Enfoque Cluster y el Enfoque VARD, permitirá que las actuaciones de respuesta humanitaria favorezcan la recuperación y el desarrollo a largo plazo. Para fundamentar este vínculo es importante profundizar en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo; todo ello desde una mirada operativa e integrada que permita superponer actividades y combinarlas.

Es importante resaltar que los avances teóricos y compromisos institucionales, fueron realizados la mayor parte en evaluaciones pasadas tras operaciones de ayuda humanitaria como Mitch, Tsunami asiático, principalmente, que trataron

de incluir visiones de rehabilitación y desarrollo. En la práctica se han producido pocos avances en cuanto a la aplicabilidad especialmente en casos relacionados con situaciones post emergencia compleja y situaciones post bélicas.

Bajo el escenario de la cooperación internacional y con el planteamiento que ofrece el Enfoque VARD y teóricos como Anderson y Woodrow (1989), surge la idea de que la acción humanitaria no sea únicamente paliativa, sino que se utilice para reducir también la vulnerabilidad estructural a largo plazo ante crisis futuras; reafirmando nuevamente que no existen proyectos de emergencia que sean neutrales en términos de desarrollo: éstos lo apoyan o lo socavan, por lo que es necesario y posible diseñar intervenciones de emergencia de forma que contribuyan al desarrollo a largo plazo.

Como se desprende de las líneas anteriores, la realidad en materia de asistencia humanitaria reclama un refuerzo de los servicios y las infraestructuras básicas con un carácter duradero, de forma que contribuyan al desarrollo futuro, que permitan su utilización a largo plazo una vez pasada la crisis y que, además puedan utilizarse para reforzar programas de desarrollo ya existentes.

Se es consciente, que la propuesta que plantea esta investigación no puede sustentarse en una especulación bien intencionada, sino que debe venir refrenada por resultados que provengan de su implementación. En este sentido, el estudio empírico va en esa dirección y analizará el impacto que ha tenido su aplicación piloto en los siguientes países: Uganda, Chad, Haití, Palestina, Myanmar y República Democrática del Congo. Finalmente, el análisis de datos y resultados permitirá sustentar el alineamiento del Enfoque Cluster con el Enfoque VARD y valorar su aplicabilidad en diversos tipos de emergencia.

## REFERENCIAS

Adinolfi & Bassiouni, (2005). *Independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under Secretary General for*

*Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Humanitarian Response Review.* Artículo extraído en Agosto de 2011 de [www.ochaonline.un.org](http://www.ochaonline.un.org)

Andersons & Woodrow, (1998). *Rising from the Ashes: Development strategies in times of disaster.* Publicación, Lynne Rienner

Arcas. (2009). **Reforma Humanitaria de Naciones Unidas I: El Enfoque de Cluster. 59-83.** *Boletín IECAH* N° 3, mayo 2009.

Arcas, (2009). La Reforma Humanitaria de Naciones Unidas (2009). Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (iecah). Artículo extraído el 7 de Mayo de 2011 de [www.iecah.org](http://www.iecah.org).

Etxeberria, (2004). *Ética de la Ayuda Humanitaria.* Madrid, España.: Centros Universitarios de la Compañía de Jesús.

Evaluation Steering Group Meeting. (2008). *Cluster Approach Evaluation: Phase Two. Background Paper for Cluster II.* November 18, 2008. [www.humanitarianreform.org](http://www.humanitarianreform.org).

Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH). (2010). *La vinculación entre Ayuda en Emergencia Rehabilitación y Desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria.* Informe Final. Junio de 2010.

Macrae & Jaspars & Otros (1997). Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for Linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan, *en Disasters, vol. 21, n° 3, Overseas Development Institute*, Londres, pp. 223-243.

Nuñez, (2006). La Acción Humanitaria en la Encrucijada- Avanzando Propuestas para Reforzar la Acción Humanitaria en el Siglo XXI (2006). *Cuadernos del Iecah*, pp. 8. Madrid, España.

Pérez, (2002). La Vinculación Ayuda humanitaria – Cooperación al Desarrollo. Objetivos, puestas en práctica y críticas. *Cuadernos de Trabajo.* Valencia, España. *Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.* Hegoa.

Pérez, (1999). Vinculación Emergencia y Desarrollo. En *Diccionario de la Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Madrid, España. pp. 11.

Rey, (1999), La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación.

En *Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la acción humanitaria*. Barcelona, España. Icaria Política. pp. 129-152.

Rey, & Currea. (2002). *El Debate Humanitario*. Barcelona, España. Icaria Política.