

Organizaciones No Gubernamentales y coordinación de la asistencia humanitaria

por Peter Macalister-Smith

La asistencia humanitaria en los conflictos armados y en caso de otros tipos de desastre pueden implicar a una gran variedad de instituciones y participantes que actúan simultáneamente, tales como organizaciones de defensa civil, unidades militares, Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organizaciones internacionales gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Por consiguiente, la coordinación de la asistencia humanitaria es un asunto delicado y complejo, tanto más cuanto que el concepto de coordinación, como el de preparación para casos de desastre en general, incumbe tanto al donante como al beneficiario.

El éxito de la coordinación contribuye en gran medida a erradicar la confusión que puede acompañar a las acciones de asistencia humanitaria, aunque, hasta cierto punto, tal confusión es, por definición, inherente a todas las situaciones de desastre en las que se requieren acciones de socorro. Ya que no se discute que se puede mejorar la eficacia total de las acciones de ayuda humanitaria mediante una coordinación para la que se tengan en cuenta la contribución de diferentes organizaciones y las respectivas modalidades administrativas, hay que plantear un importante problema de acción humanitaria a escala mundial y contar con mecanismos de coordinación apropiados a nivel nacional e internacional.

Organizaciones no gubernamentales

Por lo que atañe a las ONG, la coordinación de asistencia humanitaria incluye tanto la coordinación *inter se*, es decir, en el sector no gubernamental, como la mayor coordinación de las acciones de organizaciones no gubernamentales con las de otras organizaciones e instituciones, tales como los Gobiernos, en lo que podría llamarse el sistema humanitario mundial.

Las muchas ONG que prestan servicios humanitarios constituyen, sin duda alguna, una parte importante de la red humanitaria mundial. Es bien sabido que las ONG figuran entre los grupos mejor informados. Pueden actuar dando a conocer problemas, movilizand o contribuciones y tomando parte directamente en la acción. Las ONG trabajan en todo tipo de situaciones de asistencia humanitaria y, en algunos casos, están menos limitadas que los organismos oficiales. Sin embargo, el sector de las ONG no es homogéneo y está integrado por organizaciones con los más variados intereses. La gran diversidad de ONG humanitarias hace posible la recaudación de fondos a los que se recurre rápidamente en caso de una necesidad originada por las más diversas razones; pero esta misma diversidad aumenta también el grado de confusión en las acciones humanitarias.

Algunas ONG, como las agrupaciones religiosas, son también federaciones que representan a sus miembros en un proceso organizado de manera centralizada en el que ya están incorporadas las actividades de coordinación. Dicho más en general, siempre han sido amplias, y lo siguen siendo, la cooperación y la coordinación entre las ONG, así como entre las ONG y otras organizaciones e instituciones que actúan en el ámbito de la asistencia humanitaria. Esta cooperación y esta coordinación se basan en una antigua tradición de experiencias compartidas, son un rasgo fundamental de las actividades cotidianas, y se siguen desarrollando para incluir no sólo los aspectos de planificación, sino también los aspectos operacionales de la acción humanitaria.

A pesar de la considerable competencia en los asuntos humanitarios, las principales ONG humanitarias internacionales intentan, cada vez más, elaborar entre ellas métodos de cooperación y de coordinación para las variadas fases de la acción humanitaria, lo que se logra progresivamente y sin fundar una «superorganización». Al mismo tiempo, es pertinente e importante tener en cuenta el cometido que desempeñan las ONG en la coordinación de la

asistencia humanitaria en el sentido lato, en la que actúan las otras organizaciones e instituciones.

Responsabilidades nacionales

A nivel nacional, se asumen importantes responsabilidades para la coordinación de la asistencia humanitaria, en el marco en el que siempre deben actuar las ONG. De hecho, parece ser que un sistema nacional perfeccionado sólo se puede basar en la elaboración de soluciones efectivas en el ámbito nacional, aunque, claro está, las gestiones nacionales e internacionales deben ser complementarias y reforzarse mutuamente.

Cualquier éxito logrado en cuanto a una mejor coordinación entre las instituciones internacionales puede anularse por falta o deficiencia de una oficina nacional de coordinación en una determinada situación de desastre. En este caso, los problemas de coordinación local sobre el terreno son un especial tema de estudio.

La coordinación nacional de socorros incluye, por una parte, el aspecto general de los procedimientos de coordinación entre el país concernido y el ámbito externo o internacional y, por otra parte, el aspecto específico del cometido de coordinación durante una determinada operación de socorro. En ambos casos, es necesario tener en cuenta no sólo las actividades bilaterales y multilaterales, sino también la existencia de participantes públicos y privados. Aunque las autoridades nacionales concernidas deberían proveer los principales mecanismos de coordinación, en la práctica coexiste una variedad de modalidades y de acuerdos gubernamentales, de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de instituciones privadas o no gubernamentales. En algunos países, las instituciones no gubernamentales que prestan socorro han establecido sus propios mecanismos de coordinación, con o sin la participación de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja.

Es probable que, en países donde se ha prestado la atención debida a la planificación para casos de desastre, se realicen adecuadamente las necesarias acciones de coordinación. En el plan nacional para el que se establezcan los procedimientos de socorros de emergencia se debería tratar la coordinación mediante una oficina central responsable. El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha centrado especialmente su atención en el cometido de una oficina de coordinación establecida por las autoridades. Es un deber particular de la Cruz Roja y de la Media Luna

Roja garantizar la existencia de un plan nacional que incluya los elementos necesarios para la coordinación.

Enfoques de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja participa en la coordinación de la asistencia humanitaria en todos los ámbitos: nacional, bilateral, regional e internacional. Esa coordinación, aunque estrictamente interna en su objetivo y en sus efectos, va más allá del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ya que deben determinarse todas las actividades de coordinación teniendo en cuenta las actividades de muchas otras organizaciones y de otros participantes concernidos. Esto refleja el simple hecho de que, como las personas, una organización no puede actuar de manera aislada, sino que debe procurar estar informada acerca de las acciones de las otras para poder ser eficaz.

En el ámbito nacional, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja es, con frecuencia, una institución importante de acción, si no la principal encargada de las actividades de socorro; por ello, una Sociedad Nacional puede ocupar una posición central en el sistema nacional de coordinación. En el ámbito regional, la coordinación de la asistencia humanitaria se sitúa en el marco general de la cooperación para las situaciones de desastre, que abarca no sólo los socorros, sino también actividades de preparación y de prevención. En el ámbito internacional, la coordinación no sólo tiene lugar entre los varios componentes del Movimiento, sino que, a este nivel, el Movimiento coordina su asistencia con la de otras organizaciones e instituciones del sistema humanitario mundial. En la práctica, ese aspecto general de la coordinación de socorros incluye relaciones, *inter alia*, con numerosas ONG.

Por lo que atañe a la coordinación interna, los *Principios y normas que rigen las acciones de socorro de la Cruz Roja en casos de desastre* forman un código detallado para reglamentar la planificación, la coordinación, la aplicación de la política y las operaciones asistenciales del Movimiento¹. En los principios y normas se estipula que toda operación de socorros que emprenda el Movimiento

¹ Texto en el *Manual de la Cruz Roja Internacional* (duodécima edición. Ginebra, 1983), pp. 493-499.

en situaciones de guerra, guerra civil o disturbios internos se regirá por las disposiciones del Acuerdo de 1969 suscrito por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el CICR, en el que se especifican algunas de las respectivas funciones ². En dicho Acuerdo, que se basa en el hecho de que puede surgir una superposición de actividades entre el CICR y la Liga, se reconoce, asimismo, que cuando es necesaria la presencia de una institución neutral o intermediaria, queda a discreción del CICR actuar como coordinador. En otras situaciones, el cometido de coordinación de la Liga misma tiene por finalidad facilitar la asistencia internacional proporcionada mediante la red de las Sociedades Nacionales; este cometido dimana, naturalmente, del papel federativo de la Liga en el Movimiento. En los principios y normas, se pone de relieve que el Movimiento, manteniéndose siempre fiel a sus principios, procurará tener en cuenta la ayuda procedente de otras organizaciones, nacionales o internacionales, para la realización de su propio programa ³.

El cometido de las Naciones Unidas

En 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Socorro en casos de Desastre (UNDRO), y formuló el cometido de la coordinación ⁴. Se fundó la UNDRO a fin de que sea el punto central del sistema de las N.U. en casos de desastre. Se invitó a colaborar con la nueva oficina a todas las organizaciones del sistema de las N.U., así como otras organizaciones concernidas. Reconociendo que se pueden coordinar las actividades no gubernamentales no sólo *inter se*, sino con las de otros Gobiernos, en la resolución que dio origen a la UNDRO se autoriza a la Coordinación para Socorro en casos de desastre coordinar la asistencia de las N.U. con la de las ONG ⁵.

De conformidad con los términos de su cometido de Coordinadora, la UNDRO se puso en contacto no sólo con los organismos de las N.U. y con los Gobiernos, sino también con las ONG. La

² *Ibid.*, p. 499.

³ Principios y normas que rigen las acciones de socorro de la Cruz Roja en casos de desastre, párr. 6, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, p. 494.

⁴ Asamblea General de las N.U. Res. 2816 (XXVI) del 4 de diciembre de 1971.

⁵ *Ibid.*, subpárrs. 1 (a), (c) y (g).

UNDRO mantiene relaciones con la mayoría de los integrantes del sistema humanitario internacional, del cual sólo son una parte las Naciones Unidas. Sin embargo, no se ha iniciado aún el tipo de coordinación que en un principio planificó la Organización de las Naciones Unidas, a pesar de que han tenido lugar hechos positivos que indican que se siguen expandiendo los contactos y la cooperación entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales. La UNDRO convoca con regularidad a representantes de los Gobiernos, a las organizaciones intergubernamentales y a las ONG, para participar en reuniones de información relativas a las situaciones operacionales en las que se presta asistencia humanitaria.

Hay también posibilidades de coordinación entre las Naciones Unidas y las ONG en virtud de las gestiones consultivas con las ONG que han elaborado las N.U. y varias instituciones especializadas de las N.U., así como organismos auxiliares. En el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas se sientan las bases para una reglamentación de la participación de las ONG en asuntos de la competencia del Consejo Económico y Social de las N.U.⁶ El sistema de consulta tiende a permitir la garantía de información y de asesoría de las organizaciones con competencias especiales. En el ámbito humanitario, varios organismos de las N.U. han entablado relaciones particularmente estrechas con las ONG, así como con el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Mientras que sigue siendo fundamental la diferencia entre la verdadera participación efectiva, por una parte, y las actuales gestiones consultivas, por otra parte, se ha realizado un considerable avance en cuanto a la colaboración directa por lo que respecta a asuntos humanitarios. Al mismo tiempo, la contribución principal de las ONG en el ámbito humanitario está fuera del marco de las N.U., aunque firmemente en su propio campo de actividad.

El cometido de otras organizaciones

Varias organizaciones zonales han tomado medidas relativas a la coordinación de la asistencia humanitaria en la zona donde

⁶ En el art. 71 de las Naciones Unidas se estipula: «El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.» Véase también Consejo Económico y Social de las N.U. Res. 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968 y Res. 1297 (XLIV) del 27 de mayo de 1968, en las que se modifica el sistema de consulta.

actúan y donde pueden actuar las ONG. La asociación de las ONG con los organismos gubernamentales, por ejemplo, en la colecta de fondos con finalidad específica o desempeñando tareas operacionales en nombre de esos organismos, aumenta considerablemente el alcance de las acciones de las ONG. Esas asociaciones amplían no solamente la contribución total del sector de las ONG en los asuntos humanitarios, sino también el campo de acción y las posibilidades de coordinación de la asistencia humanitaria. Se pueden mencionar como ejemplos que ilustran lo anterior las medidas tomadas en el Consejo de Europa, en la Comunidad Económica Europea y en la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo. Otras organizaciones gubernamentales tales como la Organización para la Unidad Africana, la Organización de Estados Americanos y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático han actuado, a menudo, con una capacidad general de coordinación por lo que atañe a la asistencia humanitaria, incluida la coordinación relativa a las actividades de las ONG.

Algunas conclusiones

La gran diversidad de organizaciones con capacidad para contribuir en la asistencia humanitaria, así como la potencial gran escala y la complejidad de las operaciones de socorro, demuestran claramente la necesidad de coordinar la asistencia humanitaria. Aunque las importantes responsabilidades para la planificación, la aplicación y la coordinación de la acción de socorro dependen de las autoridades nacionales, no se pone en tela de juicio el concepto mismo de coordinación internacional de la asistencia humanitaria. Sólo por estas razones, y cualesquiera que sean los acontecimientos en el ámbito de la acción humanitaria, resulta cierto que la necesidad de mantener y de perfeccionar los mecanismos de coordinación a nivel nacional e internacional seguirá siendo válida para el futuro previsible.

Y a pesar de que es generalmente aceptada la necesidad de coordinación en el sistema internacional de socorros, es difícil en la práctica, definir más exactamente la coordinación, así como convenir en la acción necesaria. Probablemente, nadie podrá negar que es, en principio, partidario de la coordinación de la asistencia humanitaria, pero los problemas reales surgen en la práctica, cuando se determina quién coordina y quién es coordinado.

Los problemas políticos inherentes a muchas situaciones en que se requiere la asistencia humanitaria son dificultades adicionales para las actividades de coordinación. En realidad, hasta la tarea elemental de transmitir información puede dar lugar no sólo a cuestionamientos relativos a los límites de la independencia institucional (por ejemplo, por lo que atañe a la verificación o a la evaluación de las necesidades), sino también a la posibilidad de diferencias con las fuentes oficiales, complicando así el proceso de coordinación.

En este proceso, las ONG desempeñan un importante cometido, en términos de la coordinación en el sector no gubernamental y por lo que respecta a la coordinación con otras organizaciones y con otros participantes en la asistencia humanitaria. A pesar de todas las dificultades, son muchos e importantes, los beneficios que podrían obtenerse de una coordinación efectiva de la asistencia humanitaria. Ese potencial sugiere la probabilidad de que todas las partes concernidas realicen continuos esfuerzos para mejorar el sistema de coordinación de la asistencia humanitaria, teniendo en cuenta las lecciones de la larga experiencia operacional.

Peter Macalister-Smith

Peter Macalister-Smith es jurista y redactor jefe, desde 1982, del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg, República Federal de Alemania). Es miembro del Comité de la Dirección de la Enciclopedia de Derecho Internacional Público. Después de obtener su doctorado en el Reino Unido, fue contratado como miembro del personal de la Secretaría de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Ginebra. Ha publicado muy a menudo en revistas eruditas artículos relativos a temas de derecho internacional y a relaciones internacionales, especializándose en el trabajo de las organizaciones humanitarias. El doctor Macalister-Smith es autor de *International Humanitarian Assistance* (Dordrecht, Boston, Lancaster: Martinus Nijhoff; Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1985).