

COMITE PERMANENTE INTER-AGENCIAL (IASC)

**NOTA SOBRE EL USO DEL ENFOQUE DEL CLUSTER¹ PARA
FORTELECER LA RESPUESTA HUMANITARIA**

24 Noviembre 2006

1. Introducción

Anteriormente, en respuestas internacionales a crisis humanitarias, algunos sectores se han beneficiado por tener un mandato claro de las agencias líderes, mientras que otros no. Con frecuencia, esto nos ha llevado a respuestas humanitarias *ad hoc* impredecibles, con inevitable falta de capacidad y vacíos en las respuestas de algunas áreas. En consideración a esto, en Septiembre de 2005 el Comité Permanente Inter-Agencial (IASC) acordó designar los “líderes de Clusters²” globales – específicamente para las emergencias humanitarias – en nueve sectores o áreas de actividad. Las principales agencias de IASC también estuvieron de acuerdo en que el enfoque del cluster³ debería ser aplicado con cierta flexibilidad, a nivel del país.

En diciembre de 2005 las principales agencias de IASC dieron la bienvenida al enfoque liderazgo sectorial como un mecanismo que permite evitar las carencias identificadas en la respuesta y mejorar la calidad de la acción humanitaria. Esto forma parte de un proceso de reforma más amplio que busca mejorar la efectividad de la respuesta humanitaria, al asegurar una mayor previsibilidad y responsabilidad, y a la vez fortalecer las asociaciones entre las ONGs, organismos internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja⁴ y las agencias de las NU.

En Junio de 2006, el IASC emitió una *Nota Preliminar de Guía (Preliminary Guidance Note)* sobre la implementación del nuevo enfoque. Enfatizando que el proceso de reforma humanitaria debe ser inclusivo, el Coordinador de Socorro de Emergencia y las principales agencias de IASC invitaron a todos los socios relevantes, particularmente en el campo, para comentar sobre este documento. Es en base a los comentarios recibidos que se ha preparado esta Nota. La misma se continuará revisando periódicamente y actualizando cuando así lo requiera, considerando las conclusiones de los ejercicios de “lecciones aprendidas” y

¹ De aquí en adelante: grupo sectorial.

² De aquí en adelante: Líderes de grupo sectorial

³ De aquí en adelante: el enfoque de liderazgo sectorial

⁴ El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha declarado que su posición sobre el enfoque de Cluster es la siguiente: "Entre los componentes del Movimiento, el CICR no está participando en el enfoque de cluster. Sin embargo, la coordinación entre el CICR y las NU continuará hasta donde sea necesario para lograr la eficiente complementariedad operacional y una respuesta fortalecida para personas afectadas por conflicto armado y otras situaciones de violencia."

Primer Borrador

evaluaciones de implementación del enfoque de liderazgo sectorial tanto a nivel global como a nivel de país.

2. Meta y alcance del enfoque de liderazgo sectorial

La meta del enfoque de liderazgo sectorial a nivel global es reforzar la preparación del sistema completo y la capacidad técnica para responder a las emergencias humanitarias, asegurándose que exista liderazgo previsible y responsabilidad en todos los sectores o áreas de respuesta humanitaria.

Igualmente, a nivel de país, la meta es fortalecer la respuesta humanitaria exigiendo altos estándares de previsibilidad, responsabilidad y asociación en todos los sectores o áreas de actividad. Se busca lograr respuestas más estratégicas y dar mejor priorización de los recursos disponibles, a través de la aclaración de la división de labor entre organizaciones, mejorando la definición de roles y responsabilidades de las organizaciones humanitarias dentro de los sectores, y proporcionando al Coordinador Humanitario el primer punto de llamada y un proveedor de última instancia en todos los sectores o áreas de actividad claves. El éxito del enfoque de liderazgo sectorial será juzgado por el impacto que éste tenga para mejorar la respuesta humanitaria hacia aquellos afectados por la crisis.

El enfoque de liderazgo sectorial será aplicado eventualmente en todos los países con Coordinadores Humanitarios. Por definición, estos son países con crisis humanitarias que están más allá del alcance del mandato de cualquier agencia y donde las necesidades tienen la escala y complejidad suficiente para justificar una respuesta multi-sectorial con la integración de un gran número de socios humanitarios. El enfoque de liderazgo sectorial puede usarse tanto en emergencias humanitarias relacionadas con conflictos como en situaciones de desastre. Esto debe mejorar significativamente la calidad de respuesta internacional hacia las nuevas emergencias importantes. Además, aunque no se limite a situaciones de desplazamiento interno, este enfoque debe alcanzar un perfeccionamiento significativo en la calidad, nivel y previsibilidad de la respuesta a crisis de desplazamiento interno y representar un fortalecimiento sustancial de la 'respuesta colaborativa'.

3. Liderazgo de Grupo sectorial a nivel global

Entre los nueve grupos sectoriales a nivel global no se incluyen los sectores y categorías de población en donde el liderazgo y responsabilidad entre los socios humanitarios internacionales está claramente establecido. Se incluyen, por ejemplo, agricultura, liderado por FAO; alimentación, liderado por PMA; refugiados, liderado por ACNUR; y educación, liderado por UNICEF. (En el caso de educación, puede haber modificaciones adicionales, ya que las consultas están en proceso para aclarar el liderazgo a nivel global). Adicionalmente, como señala la siguiente tabla, los líderes de grupo sectorial a nivel global ya han sido designados por el IASC en los nueve sectores o áreas de actividad que anteriormente carecían de liderazgo previsible en situaciones de emergencias humanitarias o

Primer Borrador

donde se consideraba la necesidad de fortalecer el liderazgo y agrupación con otros socios humanitarios.

“Líderes de Grupo Sectorial” Globales

(Según lo acordado por los Directores de Agencias del IASC en Diciembre 2005)

<i>Sector o Área de Actividad</i>		<i>Líder de Grupo Sectorial Global</i>
<i>Áreas Técnicas:</i>		
1. Nutrición		UNICEF
2. Salud		WHO
3. Agua/Saneamiento		UNICEF
4. Albergues de Emergencias:	<i>PDI (de conflictos)</i>	ACNUR
	<i>Situaciones de Desastre</i>	IFRC (Convocador)*
<i>Áreas Transversales:</i>		
5. Coord./Manejo de Campamento:	<i>PDI (de conflictos)</i>	ACNUR
	<i>Situaciones de Desastre</i>	OIM
6. Protección:	<i>PDI (de conflictos)</i>	ACNUR
	<i>Desastres/civiles afectados por conflicto (además de PDI)**</i>	ACNUR/OHCHR/UNICEF
7. Recuperación Temprana		PNUD
<i>Áreas de servicio común:</i>		
8. Logísticas		PMA
9. Telecomunicaciones de Emerg.		OCHA/UNICEF/PMA

* IFRC se comprometió en brindar liderazgo a la comunidad humanitaria en general de Albergues de Emergencia en situaciones de desastre, para consolidar la mejor practica, capacidad de mapeo y vacíos, y liderar la respuesta coordinada. IFRC se comprometió en ser el ‘convocador’ en vez del ‘líder de cluster’. En un Memorando de Entendimiento (MOU) entre IFRC y OCHA se acordó que IFRC no aceptaría obligaciones de responsabilidad mas allá de las definidas en sus Constituciones y sus propias políticas y que sus responsabilidades no dejarían espacio abierto u obligaciones ilimitadas. Por consiguiente no se ha comprometido a ser ‘proveedor de última instancia’ ni es responsable ante ninguna parte del sistema de las NU.

** ACNUR es el Líder de Grupo Sectorial de Protección Global. Sin embargo, en situaciones de desastre o en emergencias complejas sin desplazamiento significativo a nivel de país, las tres agencias principales con el mandato de protección (ACNUR, UNICEF y OHCHR) consultarán estrechamente y bajo el liderazgo total de CH/CR, para acordar cual de las tres asumirá el rol de Líder de protección.

El establecimiento de grupos sectoriales a nivel global en áreas donde se han identificado claramente falta de capacidad, es un agregado importante que mejorará la capacidad técnica y asegurará la disposición inmediata de material crítico y pericia.

En Marzo de 2006 se lanzó un Llamamiento Global de Grupo Sectorial por US \$39 millones, para ayudar a fortalecer la capacidad a nivel global en áreas que anteriormente carecían de ella. Un segundo Llamamiento Global de Grupos Sectoriales será lanzada en

Primer Borrador

el 2007, después de que cualquier gasto asociado con el liderazgo de grupo sectoriales a nivel global sea incorporado a los mecanismos normales de recaudación de fondos de agencias.

En cuanto al grupo sectorial de Albergues de Emergencia, se debe tener en cuenta que IFRC no participa en los Llamamientos Consolidados lanzados por las NU y hará su llamamiento por separado para apoyar en brindar liderazgo y fortalecer la capacidad para brindar Albergues de Emergencia en desastres ocasionados por amenazas naturales.

4. Responsabilidades de los líderes de Grupos Sectoriales globales

Complementando acuerdos ya establecidos en algunos sectores o áreas de actividad, los líderes de grupos sectoriales globales han acordado ser responsables ante el Coordinador de Socorro de Emergencia para asegurar la preparación y la capacidad técnica del sistema para responder a emergencias humanitarias, y asegurar una mayor previsibilidad y una respuesta Interagencial más efectiva en sus sectores o áreas particulares de actividad. Específicamente, ellos son responsables de establecer amplias bases de asociación (ej. “clusters”) que los involucren en las actividades de las siguientes tres áreas principales:

Establecimiento de Estándares y Políticas

- Consolidación y diseminación de estándares; cuando sea necesario, desarrollo de estándares y políticas; identificación de ‘mejores practicas’

Fortalecimiento de la Capacidad de respuesta

- Capacitación y desarrollo del sistema a nivel local, nacional, regional e internacional
- Establecimiento y mantenimiento de la capacidad aumentada de asistencia y listas de espera
- Establecimiento y mantenimiento reservas de materiales

Apoyo Operacional

- Evaluación de necesidades para la capacidad humana, financiera e institucional
- Preparación para emergencias y planificación a largo plazo
- Asegurar el acceso para la adecuada pericia técnica
- Abogacía y movilización de recursos
- Unir recursos y asegurar complementariedad de esfuerzos a través de asociaciones mejoradas

5. Liderazgo de Grupos Sectoriales a nivel de país

A nivel de país siempre han existido y seguirán existiendo sectores y grupos sectoriales. No obstante, en el pasado se daba el caso de que sólo un número limitado de sectores tenían claramente designadas las agencias líderes que respondían al Coordinador Humanitario. El enfoque de liderazgo sectorial busca rectificar esto asegurándose que dentro de la respuesta humanitaria internacional exista un claro sistema de liderazgo y responsabilidad para todos los sectores o áreas claves de actividad humanitaria. Por

Primer Borrador

consiguiente, el enfoque de liderazgo sectorial se crea para reforzar en vez de reemplazar la coordinación sectorial bajo el liderazgo general del Coordinador Humanitario, con el fin de mejorar la respuesta humanitaria en situaciones de emergencia.

En cuanto a terminología, algunos Equipos Humanitarios del País prefieren hablar de “clusters” y “líderes de cluster”, mientras que otros prefieren quedarse con la terminología más tradicional de “sectores”, “grupos sectoriales” y “líderes de sectores” (o en algunos casos, “grupos de trabajo”, “grupos temáticos” o “unidades especiales de trabajo”). Se debe permitir a los Equipos Humanitarios de dicho País decidir la terminología apropiada en base a cada caso, dependiendo del lenguaje de trabajo y la preferencia de la agencia. Para asegurar la coherencia, debe utilizarse la terminología estándar dentro de cada país y se deben aplicar estándares similares a todos los sectores claves o áreas de actividad humanitaria. Un “cluster” es esencialmente un “grupo sectorial” y no debe existir diferencia entre los dos, en términos de sus objetivos y actividades; el objetivo de llenar vacíos y asegurar la preparación y respuesta adecuada debe ser igual.

El enfoque de liderazgo sectorial representa un mejoramiento de los estándares en la respuesta humanitaria. A nivel de país, esto involucra tener claramente identificados los líderes (dentro de la comunidad humanitaria internacional) para todos los sectores o áreas de actividad claves, con responsabilidades claramente definidas para estas agencias en sus funciones como líderes de sectores.

El Coordinador Humanitario, en consulta estrecha con el Equipo Humanitario del País, es responsable de asegurar el acuerdo para el establecimiento de sectores y grupos sectoriales apropiados, y para la designación de líderes de sectores. Esto debe basarse en una evaluación clara de necesidades y vacíos, así como también en un mapeo de capacidad de respuesta, incluyendo aquellos del Gobierno anfitrión, autoridades locales, sociedad civil local, organizaciones humanitarias internacionales y otros socios, cuando se requiera.

Cuando sea posible, los arreglos del líder del sector a nivel de país deben estar conformes con los de la agencia líder a nivel global, para mejorar la previsibilidad. Sin embargo, este principio debe ser aplicado flexiblemente, teniendo en cuenta las capacidades y fortalezas de organizaciones humanitarias que ya operan en dicho país o región. Esto puede significar que en algunos casos los arreglos del líder del sector a nivel de país no se dupliquen a aquellos a nivel global. Además, en algunos casos puede ser apropiado para las ONGs u otros socios humanitarios actuar como puntos focales del sector en partes del país donde tengan una ventaja comparativa o donde no exista la presencia del líder de grupo sectorial.

Podrá haber casos donde no se requieren grupos de sectores particulares, o donde sectores particulares estén fusionados (ej. Salud y Nutrición, o Alimentación y Agricultura). En el caso de Recuperación Temprana, el grupo sectorial a nivel global no está fomentando a los Equipos Humanitarios del País a establecer Grupos sectoriales de Recuperación Temprana a nivel de país, por el contrario aseguran que la planificación de Recuperación

Primer Borrador

Temprana esté integrada en el trabajo de todos los grupos sectoriales. Cuando sea necesario, se pueden establecer grupos *ad hoc* para indicarles donde existen vacíos de Recuperación Temprana que no están cubiertos por otros grupos sectoriales. De igual forma, en el caso de Telecomunicaciones en Emergencia y Logística, tal vez no sea necesario establecer grupos sectoriales especiales con líderes de sectores en cada país, aunque podrían necesitarse en algunos casos – particularmente en las primeras etapas de las nuevas emergencias importantes. En el establecimiento de grupos sectoriales a nivel de país, el principio siempre debe ser dar prioridad a los temas principales y asegurar que no existan vacíos importantes en la respuesta humanitaria.

Grupos sectoriales a nivel de país deben asegurar el acatamiento a las normas, políticas y estándares acordados a nivel global y deben tratar los grupos sectoriales a nivel global como un recurso que pueden aconsejarlos sobre estándares globales, políticas y ‘mejor practica’, así como también para apoyo operacional, guía general y programas de capacitación. Sin embargo, no existe una línea directa para reportar entre grupos sectoriales a nivel de país y grupos sectoriales a nivel global.

Se espera que los líderes de sectores reporten al Coordinador Humanitario en asuntos relacionados al funcionamiento del sector como un todo, y a la vez manteniendo sus líneas de reporte normales según las actividades de interés de sus propias agencias. En algunos casos, particularmente en el punto más crítico de una crisis humanitaria, tal vez sea necesario nombrar un equipo para trabajar tiempo completo dedicado a los líderes de sectores.

Los documentos de los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP) y el Llamamiento Consolidado (Consolidated Appeal) deben reflejar claramente la estructura sectorial acordada, indicando que agencias son designadas como líderes de sectores.

6. Planificación de Contingencia y aplicación del enfoque de liderazgo sectorial en nuevas emergencias importantes

El enfoque de liderazgo sectorial debe ser usado en todos los ejercicios de planificación de contingencia para nuevas emergencias importantes, lo cual involucra respuestas multi-sectoriales con la participación de un gran número de socios humanitarios internacionales. Aquellos responsables de hacer la planificación de contingencia, ya sea a nivel de país, regional o de sede, deben relacionarse con las autoridades nacionales/locales como se requiera, en base a las capacidades locales. Ellos también deben asegurarse de estar en estrecha consulta con los socios internacionales relevantes a nivel de país y regional, así como también con líderes de grupos sectoriales global y otras agencias líderes a nivel global.

En el caso de que una nueva emergencia importante repentina requiera de una respuesta multi-sectorial con la participación de un gran número de socios humanitarios internacionales, el enfoque de liderazgo sectorial debe ser usado desde el principio en la planificación y organización de la respuesta internacional. El Coordinador Humanitario (o el Coordinador Residente en países donde aún no se ha nombrado un Coordinador

Primer Borrador

Humanitario al principio de la emergencia) deberá consultar a todos los socios relevantes a nivel de país y hacer propuestas en relación con la designación de algún nuevo líder de cluster/sector, dentro las primeras 24 horas si es posible. Después de consultar con el Coordinador Humanitario, el Coordinador de Socorro de Emergencia deberá consultar a los líderes de grupos sectoriales globales y otras agencias líderes a nivel global sobre la designación de líderes de grupos sectoriales a nivel de país para dicha emergencia. El Coordinador de Socorro de Emergencia es responsable de asegurar que se logre un acuerdo apropiado acerca de los líderes de grupos sectoriales a nivel de país, y que esta decisión sea notificada sin ningún retraso a todos los socios humanitarios relevantes, así como también a los donantes y otros socios. El Coordinador Humanitario por su parte informa al gobierno anfitrión y socios humanitarios a nivel de país sobre los arreglos acordados.

7. Responsabilidades de los líderes de grupos sectoriales a nivel de país

El rol de los líderes de sectores a nivel de país es facilitar un proceso que busca asegurar una respuesta humanitaria bien coordinada y efectiva en dicho sector o área de actividad. No se espera que los mismos líderes de sector desempeñen todas las actividades necesarias dentro de dicho sector o área de actividad. Sin embargo, se les pide comprometerse a ser el ‘proveedor de último instancia’ donde sea necesario y donde el acceso, la seguridad y disponibilidad de recursos lo hagan posible.

Como aparece en los *Términos de Referencia para Líderes de Sectores a Nivel de País* (ver Anexo 1), las responsabilidades de los líderes de sector a nivel de país incluyen asegurarse de lo siguiente:

- Integración de los socios humanitarios claves
- Establecimiento y mantenimiento de mecanismos adecuados de coordinación humanitaria
- Coordinación con las autoridades nacionales/locales, instituciones del estado, sociedad civil local y otros socios relevantes
- Enfoques participativos y en base a la comunidad
- Atención a los asuntos transversales de prioridad (ej. edad, diversidad, ambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos)
- Evaluación y análisis de necesidades
- Preparación para emergencia
- Desarrollo de planificación y estrategia
- Aplicación de estándares
- Monitoreo y informes
- Abogacía y movilización de recursos
- Capacitación y fortalecimiento de capacidades
- Brindar asistencia o servicios de última instancia

Los líderes de sectores tienen la particular responsabilidad de asegurar que los socios humanitarios que trabajan en sus sectores se mantengan activamente comprometidos en señalar los asuntos de las áreas transversales tales como edad, diversidad, ambiente,

Primer Borrador

género, VIH/SIDA y derechos humanos. La experiencia de crisis recientes sugieren que estas dimensiones son importantes para asegurar las respuestas adecuadas, que por lo general tienden a ser ignoradas.

Los líderes de sectores son responsables de asegurar el cambio necesario en la programación, ya que las prioridades cambian de Socorro de emergencia a recuperación a largo plazo y desarrollo. Todos los grupos sectoriales deben incluir estrategias y procedimientos de Recuperación Temprana para retirarse gradualmente y entregar las actividades. Adicionalmente, redes de puntos focales de Recuperación Temprana deben ser establecidos a nivel de país para asegurar la planificación en conjunto y la respuesta integrada. Los líderes de sectores deben asegurarse que los grupos sectoriales promuevan estrategias que apoyen al gobierno y a otros socios locales, desde el inicio de la respuesta y permitir fuertes vínculos entre las acciones humanitarias y de desarrollo, cuando se requiera.

Las agencias líderes de Sector/grupos sectoriales son responsables ante el Coordinador Humanitario de asegurar que las tareas antes mencionadas sean realizadas efectivamente.⁵

8. Fortalecimiento de redes y complementariedad entre los socios humanitarios

Un elemento central del proceso de reforma humanitaria es la necesidad de fomentar asociaciones estratégicas entre ONGs, organizaciones internacionales, el movimiento internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y agencias de las NU. De hecho, la aplicación exitosa del enfoque de liderazgo sectorial dependerá de que todos los socios humanitarios trabajen como socios equitativos en todos los aspectos de la respuesta humanitaria: desde evaluación, análisis y planificación hasta la implementación, movilización de recursos y evaluación. Como tal, el establecimiento de un Equipo Humanitario a nivel de país es pre-requisito esencial para la aplicación efectiva del enfoque de liderazgo sectorial.

Las relaciones entre socios humanitarios pueden tomar diferentes formas, desde coordinación estrecha y programación conjunta hasta asociaciones no tan estrechas basadas en la necesidad de evitar duplicación y aumentar la complementariedad. Por consiguiente, para ser exitoso los grupos sectoriales deben operar de manera que se respeten los roles, responsabilidades y mandatos de las diferentes organizaciones humanitarias. Debe existir el reconocimiento de diversidad de enfoques y metodologías que existen entre los distintos socios. Es esencial que los grupos sectoriales encuentren maneras no burocráticas de involucrar a todos los socios humanitarios en un proceso colaborativo e inclusivo enfocado en áreas de interés común.

Puede que algunos socios humanitarios no estén preparados o no sean capaces de comprometerse formalmente a las estructuras que incluyen reportar a los líderes de

⁵ En el caso de albergues de emergencia, los compromisos del FICR se detallan en un MOE entre el FICR y OCHA. El FICR no se ha comprometido a ser 'proveedor de última instancia' ni es responsable ante ninguna parte del sistema de las NU.

Primer Borrador

sectores. Sin embargo, los líderes de sectores deben asegurarse que a todos los socios humanitarios se les de la oportunidad de participar completa y equitativamente en el establecimiento de la dirección, estrategias, y actividades del grupo sectorial. Los líderes de sectores son responsables de asegurar – en lo posible – la adecuada complementariedad entre los distintos socios humanitarios que operan en sus sectores o áreas de actividad.

9. Asegurando los vínculos apropiados con el gobierno/autoridades locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otros socios

Una responsabilidad clave de los líderes de sectores a nivel de país es asegurar que los socios humanitarios fortalezcan las capacidades locales y desarrollen y mantengan vínculos apropiados con el gobierno y autoridades locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otros socios. La naturaleza de estos vínculos dependerá de la situación en cada país y en la voluntad y capacidad de cada de estos socios de liderar o participar en las actividades humanitarias.

En algunos casos, el gobierno y las autoridades locales pueden tener una posición firme para liderar la respuesta humanitaria general y el rol del Coordinador Humanitario podría ser el de organizar una respuesta humanitaria internacional para apoyar a los esfuerzos del gobierno anfitrión. Este sería típicamente el caso en los desastres. En otros casos, particularmente en situaciones de conflicto continuo, la voluntad o capacidad de las instituciones del gobierno o Estado de liderar o contribuir en las actividades humanitarias pueden estar comprometidas y esto claramente influiría en la naturaleza de las relaciones que se establecen con los socios humanitarios internacionales.

Similarmente, la naturaleza de las relaciones establecidas entre los socios humanitarios internacionales y la sociedad civil local, así como otros socios, dependerá en la situación política y de seguridad y en sus capacidades y voluntad de liderar o participar en actividades humanitarias.

La aplicación del enfoque de liderazgo sectorial no implica que la agencia designada como líder del sector en un país particular sea responsable de liderar la respuesta humanitaria en general dentro de dicho sector, lo cual puede ser responsabilidad de un departamento del gobierno o de una autoridad local. Sin embargo, esto significa que la agencia designada como líder del sector es responsable de fomentar la estrecha cooperación entre los socios humanitarios internacionales que trabajan en este sector y de asegurar los vínculos apropiados con el gobierno y las autoridades locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otros socios. Cuando sea apropiado, los líderes de sector deberán promover iniciativas de capacitación y fortalecimiento de capacidades, particularmente para fortalecer la capacidad local de las autoridades para brindan liderazgo.

10. Responsabilidad del líder de grupos sectoriales ante el Coordinador Humanitario

La intención del enfoque de liderazgo sectorial es fortalecer el nivel general de responsabilidad para la respuesta humanitaria y asegurar que los vacíos en la respuesta no queden sin ser afrontados por falta de responsabilidades claramente asignadas. A nivel global, conforme con el acuerdo del IASC sobre la asignación de responsabilidades, los líderes de los grupos sectoriales son responsables ante el Coordinador de Socorro de Emergencias de asegurar la preparación y capacidad técnica del sistema para la respuesta a emergencias humanitarias, y asegurar una mayor previsibilidad y efectividad de respuesta inter-agencial en sus sectores particulares o áreas de actividad.⁶

A nivel de país, el Coordinador Humanitario – con el apoyo de OCHA – mantiene la responsabilidad general de asegurar la efectividad de la respuesta humanitaria y es responsable ante el Coordinador de Socorro de Emergencia. Mientras que las agencias líderes de grupos sectoriales a nivel de país no pueden llevar la responsabilidad del desempeño de todos los socios humanitarios operacionales en este sector, son responsables ante el Coordinador Humanitario de asegurar, hasta donde sea posible, el establecimiento de adecuados mecanismos de coordinación para dicho sector o área de actividad, una preparación adecuado, así como una planificación estratégica adecuada para una respuesta operacional efectiva.

En los casos donde los socios consideran que un líder de sector a nivel de país no está desempeñando adecuadamente sus responsabilidades, es responsabilidad del Coordinador Humanitario de consultar dicho líder de sector y cuando sea necesario, al Equipo Humanitario de País. Si es necesario, en base a estas consultas el Coordinador Humanitario puede proponer arreglos alternativos. Además, si es necesario, el Coordinador Humanitario puede pedir al Coordinador de Socorro de Emergencia que consulte las principales agencias del IASC a nivel global antes de proponer arreglos alternativos.

Mientras que el enfoque de grupos sectoriales promueve asociaciones fuertes y planificación en conjunto entre los socios humanitarios, depende de las agencias individuales determinar los niveles de participación en el trabajo de los diferentes grupos sectoriales. El mismo enfoque de grupos sectoriales no requiere que los socios humanitarios lleven la responsabilidad ante los líderes de sector. Igualmente, no exige responsabilidad a los no socios de las NU ante agencias de las NU. Los organismos humanitarios individuales solo pueden ser responsables ante los líderes de sector en los casos donde hayan hecho compromisos específicos para tal efecto.

⁶ En el caso de albergues de emergencia, al acordar ser convocador del sector de albergues de emergencia en desastres a consecuencia de desastres naturales, el FICR ha aclarado que no puede aceptar obligaciones de responsabilidad más allá de aquellas definidas en su Constitución y políticas. Sin embargo, hará lo posible por asegurar una respuesta adecuada y apropiada hasta donde lo permitan las capacidades de red, recursos, así como la situación de acceso y seguridad.

11. Que significa ‘proveedor de última instancia’?

El concepto de ‘proveedor de última instancia’ es crítico para el enfoque de liderazgo sectorial y sin ella, se pierde el elemento de previsibilidad. Este representa un compromiso de los líderes de sector para hacer lo mejor posible en asegurar una respuesta adecuada y apropiada. Esta necesariamente circunscrito por algunas precondiciones básicas que afectan cualquier marco de acción humanitario, especialmente sin impedimento de acceso, seguridad y disponibilidad de fondos.

Cuando existan vacíos críticos en la respuesta humanitaria, es responsabilidad de los líderes de sector informar a los socios humanitarios relevantes para que busquen una respuesta adecuada. Si esto fracasa, dependiendo de la urgencia, puede ser necesario que el líder del sector como ‘proveedor de última instancia’ se comprometa para llenar el vacío. Sin embargo si los fondos no están disponibles para estas actividades, no puede esperar que el Líder de Grupos sectoriales implemente estas actividades, aunque debería continuar trabajando con el Coordinador Humanitario y donantes para movilizar los recursos necesarios. Igualmente, cuando los esfuerzos del líder del sector, el Equipo Humanitario del País y el Coordinador Humanitario como líder de este equipo no logran acceso a un lugar en particular, o cuando las restricciones de seguridad limitan las actividades de los socios humanitarios, se espera que el proveedor de última instancia continúe con los esfuerzos de abogacía y explique a los socios de las limitaciones.

Para áreas transversales tales como Protección, Recuperación Temprana y Coordinación de Campamento, el concepto de ‘proveedor de última instancia’ necesitará aplicarse de una manera diferente. Sin embargo, en todos los casos los líderes de sector son responsables de asegurar que cuando existan vacíos significativos en la respuesta humanitaria continúen los esfuerzos de abogacía y expliquen las restricciones a los asociados.

12. Racionalización de reuniones

Los líderes de sector, junto con aquellos que participan en los grupos sectoriales relevantes, son responsables de determinar la frecuencia y tipo de reuniones necesarias. Los líderes de sector deberán asegurar que estos no exijan reuniones excesivas, particularmente cuando concierne a pequeñas organizaciones con capacidad limitada para asistir a un gran número de reuniones sectoriales individuales. Los líderes de sector son responsables de asegurar que las reuniones sectoriales sean productivas y bien dirigidas. En algunos casos, diferentes grupos sectoriales pueden decidir reunirse colectivamente.

Las reuniones sectoriales deberán complementar en lugar de reemplazar o menoscabar la reunión del Equipo Humanitario del País (a nivel de país) y a su equivalente a nivel de distrito o provincia. El establecimiento de reuniones sectoriales individuales a nivel de distrito deberá ser determinado por necesidad en vez de una inquietud para crear una estructura uniforme.

13. El rol del Coordinador Humanitario y OCHA a nivel de país

El rol del Coordinador Humanitario a nivel de país se describe en los Términos de Referencia del IASC para el Coordinador Humanitario. Conforme con los Términos de Referencia, el Coordinador Humanitario – con el apoyo de OCHA – es responsable de establecer y mantener los mecanismos de coordinación adecuados en base a la facilitación y establecimiento de consenso. Estos mecanismos deberán incluir a todos los socios involucrados que proveen asistencia humanitaria y protección a nivel de país. En relación a los sectores, el Coordinador Humanitario deberá asegurarse que:

- Los líderes de sector, junto con los otros miembros del Equipo de País Humanitario, sean estrechamente consultados durante el desarrollo de la dirección estratégica general de la operación humanitaria;
- Se lleve a cabo la coordinación efectiva e intercambio de información entre los diferentes grupos sectoriales, y que se integre el trabajo de los diferentes grupos sectoriales dentro de una respuesta general coherente;
- Evitar la duplicación innecesaria y superposición entre sectores;
- Los asuntos transversales tales como edad, diversidad, ambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos sean afrontados efectivamente en todos los sectores;
- La planificación estratégica sea coherente en todo el país, ej. a nivel nacional (capital), entre la capital y regiones, y entre las regiones;
- Se brinde a los sectores los servicios y herramientas comunes necesarios para una colaboración efectiva de sectores transversales, particularmente en las áreas de manejo de información, evaluación de necesidades inter-agenciales, desarrollo del Plan de Acción Humanitaria Común (CHAP), preparación de Llamamiento Consolidado, Llamamiento Rápido (Flash Appeal) y planificación de contingencia;
- Las reuniones sectoriales se complementen en vez de reemplazar las reuniones generales de coordinación inter-agencial, para prevenir la fragmentación de la respuesta humanitaria;
- Las reuniones sectoriales a nivel de capital y de regiones sean efectivas;
- Se brinde apoyo a los sectores de abogacía y esfuerzos de movilización de recursos para asegurar una respuesta humanitaria balanceada, comprensiva y bien priorizada;
- La planificación de recuperación temprana sea integrada en todos los sectores o áreas de actividad.

La aplicación del enfoque de grupos sectoriales junto con los demás elementos del proceso de reforma humanitaria requerirá de una fuerte coordinación entre un gran número de socios. Continuará siendo una demanda significativa para sistemas y servicios comunes, tales como herramientas de manejo de información, abogacía y movilización de recursos. A nivel de país, OCHA necesitará continuar brindando apoyo al Coordinador Humanitario en cuatro áreas principales: coordinación; manejo de información; abogacía y movilización de recursos; y desarrollo de políticas.

Primer Borrador

El Coordinador Humanitario, en consulta con el Equipo de País Humanitario, es responsable de adaptar las estructuras de coordinación con tiempo para reflejar las capacidades de las estructuras de gobierno y el compromiso de los socios de desarrollo.

Términos Genéricos de Referencia para los Líderes de Grupos sectoriales a nivel de País
--

El enfoque de Grupos sectoriales opera en dos niveles. A nivel global, el objetivo es fortalecer la preparación y capacidad técnica del sistema para responder ante emergencias humanitarias a través de la designación de Líderes de Grupos sectoriales y asegurando que exista un liderazgo previsible y responsable en todos los sectores principales o áreas de actividad. A nivel de país, el objetivo es asegurar una respuesta más coherente y efectiva a través de la movilización de grupos de agencias, organizaciones y ONGs para responder de manera estratégica a través de todos los sectores o áreas de actividad clave, teniendo cada sector un líder claramente designado, conforme a lo acordado por el Coordinador Humanitario y el Equipo de País Humanitario. (Para mejorar la previsibilidad, cuando sea posible esta deberá estar conforme con los arreglos de la agencia líder a nivel global.)

El Coordinador Humanitario – con el apoyo de OCHA – mantiene la responsabilidad de asegurar la pertenencia, coherencia y efectividad de la respuesta humanitaria general y es responsable ante el Coordinador de Socorro de Emergencias.

Los líderes de grupos sectoriales a nivel de país son responsables ante el Coordinador Humanitario para facilitar un proceso a nivel sectorial que busca asegurar lo siguiente:

Integración de socios humanitarios claves

- Asegurar la integración de socios humanitarios claves para el sector, respetando sus respectivos mandatos y prioridades de programa

Establecimiento y mantenimiento de mecanismos apropiados de coordinación humanitaria

- Asegurar la adecuada coordinación entre todos los socios humanitarios (incluyendo a ONGs nacionales y internacionales, Movimiento Internacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja, OIM y otros organismos internacionales), a través del establecimiento/mantenimiento de mecanismos apropiados de coordinación sectorial, incluyendo grupos de trabajo a nivel nacional y, si se requiere, a nivel local;
- Asegurar los compromisos de socios humanitarios en la respuesta a las necesidades y llenar los vacíos, asegurando una distribución apropiada de responsabilidades dentro del grupo sectorial, con puntos focales claramente definidos para asuntos específicos cuando sea necesario;
- Asegurar la complementariedad de las acciones de los diferentes socios humanitarios;
- Promover acciones de respuesta a emergencias y a la vez considerando la necesidad de la planificación de recuperación temprano y asuntos de prevención y disminución de riesgos;
- Asegurar vínculos efectivos con otros grupos sectoriales;

Primer Borrador

- Asegurar que los mecanismos de coordinación sectorial sean adaptados paulatinamente para reflejar las capacidades de los socios locales y la integración de socios de desarrollo;
- Representar los intereses del grupo sectorial en reuniones con el Coordinador Humanitario y otros socios sobre prioridades, movilización de recursos y abogacía;

Coordinación con las autoridades nacionales/locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otros socios relevantes

- Asegurar que la respuesta humanitaria se base en las capacidades locales;
- Asegurar vínculos apropiados con las autoridades nacionales y locales, instituciones del estado, sociedad civil local y otros socios relevantes (e.j. fuerzas de mantenimiento de la paz (peacekeeping forces) y asegurar la coordinación apropiada y el intercambio de información entre los mismos.

Enfoques participativos y en base a la comunidad

- Asegurar la utilización de enfoques participativas y en base a la comunidad en las evaluaciones de necesidades sectoriales, análisis, planificación, monitoreo y respuesta.

Atención a los asuntos transversales de prioridad

- Asegurar la integración de los asuntos transversales establecidos en las evaluaciones de necesidades sectoriales, análisis, planificación, monitoreo y respuesta (ej. edad, diversidad, ambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos); contribuir al desarrollo de estrategias apropiadas para afrontar estos asuntos; asegurar la programación sensible de género y promocionar la igualdad de género; asegurar que se afronten las necesidades, contribuciones y capacidades de las mujeres y niñas así como la de los hombres y niños ;

Evaluación y análisis de necesidades

- Asegurar una evaluación y análisis de necesidades sectorial efectiva y coherente, involucrando todos los socios relevantes

Preparación para emergencias

- Asegurar la planificación de contingencia y preparación adecuada para nuevas emergencias;

Planificación y desarrollo de estrategia

Asegurar acciones previsible dentro del grupo sectorial en lo siguiente:

- Identificación de vacíos;
- Desarrollo/actualización de estrategias de respuesta acordadas y planes de acción para el sector y asegurar que estos sean reflejados adecuadamente en la estrategia general del país, así como en el Plan Común de Acción Humanitaria (CHAP);
- Extraer las lecciones aprendidas de actividades anteriores y revisar las estrategias adecuadamente;
- Desarrollar una estrategia de salida o de transición para el grupo sectorial.

Aplicación de estándares

- Asegurar que los participantes de grupos sectoriales estén concientes de los lineamientos de políticas relevantes, estándares técnicos y compromisos relevantes que el Gobierno haya emprendido bajo de la ley internacional de derechos humanos;
- Asegurar que las respuestas estén conforme con los lineamientos de la política existente, estándares técnicos, y obligaciones legales relevantes de derechos humanos del gobierno.

Monitoreo e informes

- Asegurar que estén en orden los mecanismos adecuados de monitoreo para revisar el impacto de grupo de trabajo sectorial y el progreso según los planes de implementación;
- Asegurar las informes adecuados y el intercambio de información efectiva (con el apoyo de OCHA), con la debida consideración de edad y desagregación de sexo.

Abogacía y movilización de recursos

- Identificar las principales inquietudes de abogacía, incluyendo los requisitos de recursos, y contribuir con mensajes claves a las iniciativas de abogacía más amplias del Coordinador Humanitario y otros socios;
- Abogar a donantes para financiar a los socios humanitarios para desempeñar las actividades prioritarias en dicho sector, y a la vez alentar a los participantes de los grupos sectoriales a movilizar recursos por sus actividades a través de sus canales regulares.

Capacitación y fortalecimiento de capacidades

- Promover/apoyar capacitación de personal y fortalecimiento de las capacidades de los socios humanitarios;
- Apoyar esfuerzos para fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales y sociedad civil.

Brindar asistencia o servicios de última instancia

- Según lo acordado por las principales agencias del IASC, los líderes de sector son responsables de actuar como proveedor de última instancia (sujeto al acceso, seguridad y disponibilidad de fondos) para alcanzar las necesidades prioritarias establecidas y serán apoyados por el Coordinador Humanitario y el CSE en los esfuerzos de movilización de recursos en relación al mismo.
- Este concepto debe aplicarse en una manera apropiada y realista a los asuntos transversales tales como protección, recuperación temprana y coordinación de campos.

Se espera que los socios humanitarios que participen en el desarrollo de planes de acción humanitarias comunes sean socios proactivos en la evaluación de necesidades, desarrollo de estrategias y planes para el sector, e implementen actividades de prioridad establecidas. También deben hacer consideraciones en los grupos sectoriales para los

Primer Borrador

socios humanitarios que deseen participar como observadores, principalmente por motivos de intercambio de información.