

COMITE PERMANENTE INTER-AGENCIAL (IASC)

GUÍA DE ORIENTACIÓN SOBRE EL USO DEL ENFOQUE DE GRUPO SECTORIAL (“CLUSTER APPROACH”) PARA FORTELECER LA RESPUESTA HUMANITARIA

24 Noviembre 2006

1. Introducción

En el marco de la respuesta internacional a las crisis humanitarias, solo algunos sectores se han beneficiado en el pasado de la cobertura de los mandatos claros de los principales organismos internacionales. Esta situación ha generado en repetidas ocasiones respuestas humanitarias *ad hoc* impredecibles con inevitables vacíos de capacidad y respuesta en algunas áreas. Consciente de este hecho, en septiembre del 2005, el Comité Permanente Inter-Agencial (IASC, por sus siglas en inglés) acordó designar líderes de grupos sectoriales a nivel mundial (“global cluster leads”) –específicamente para las emergencias humanitarias- en nueve sectores o áreas de actividad. Los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC también estuvieron de acuerdo en que el enfoque sectorial (“cluster approach”) fuera implementado a nivel nacional con cierta flexibilidad.

En diciembre del 2005 el enfoque de grupo sectorial fue, en general, acogido por los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC, como un mecanismo que puede ayudar a cubrir los vacíos identificados en la respuesta humanitaria internacional y a mejorar la calidad de la acción humanitaria. El enfoque sectorial forma parte de un proceso de reforma más amplio que busca mejorar la efectividad de la respuesta humanitaria asegurando mayor previsibilidad, mejor toma de responsabilidad y el fortalecimiento de las alianzas colaborativas entre las ONG, la Cruz Roja y el Movimiento de la Media Luna Roja, los organismos internacionales y las agencias de las Naciones Unidas (ONU).

En junio del 2006 el IASC emitió una *Guía Preliminar de Orientación (Preliminary Guidance Note)* sobre la implementación del nuevo enfoque. Enfatizando sobre el hecho que el proceso de reforma humanitaria debe ser integral, el Coordinador del Socorro de Emergencia (“Emergency Relief Coordinator”-ERC, por sus siglas en inglés) y los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC invitaron a todos los actores pertinentes, particularmente aquellos presentes en el terreno a comentar sobre este documento. La presente Guía de Orientación ha sido elaborada a partir de los comentarios recibidos. La misma será revisada periódicamente y actualizada cuando lo requiera teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas de los ejercicios de “lecciones aprendidas” y de las evaluaciones sobre la implementación del enfoque de grupo sectorial, tanto a nivel mundial como a nivel nacional.

2. Objetivo y alcance del enfoque de grupo sectorial

A nivel mundial, el objetivo del enfoque de grupo sectorial es fortalecer la capacidad técnica y la preparación del sistema global para responder a las emergencias humanitarias, garantizando un liderazgo previsible y una toma de responsabilidad en todos los principales sectores o áreas de la respuesta humanitaria.

Igualmente, a nivel nacional, el objetivo es fortalecer la respuesta humanitaria exigiendo altos estándares de previsibilidad, responsabilidad y alianzas colaborativas en todos los sectores o áreas de actividad. El enfoque de grupo sectorial busca lograr una mejor priorización de los recursos disponibles y crear respuestas más estratégicas, definiendo la división del trabajo entre las diferentes organizaciones, aclarando con más exactitud los roles y las responsabilidades de las organizaciones humanitarias dentro de los sectores, y proporcionando al Coordinador Humanitario a la vez con un primer punto de contacto y un proveedor de último recurso en todos los principales sectores o áreas de actividad. El éxito del enfoque de grupo sectorial será evaluado según el impacto que este tenga en el mejoramiento de la respuesta humanitaria hacia aquellos afectados por las crisis.

El enfoque de grupo sectorial debería ser implementado a la larga 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 la complejidad suficiente para justificar una respuesta multisectorial con la integración de un gran número de actores humanitarios. El enfoque de grupo sectorial puede usarse tanto en emergencias humanitarias relacionadas con conflictos como en situaciones de desastres naturales. Este debe mejorar significativamente la calidad de la respuesta internacional en las “nuevas emergencias mayores”. Aunque el enfoque de grupo sectorial no se limita a situación de desplazamiento interno, éste debe también mejorar significativamente la calidad, el nivel y la previsibilidad de la respuesta a crisis de desplazamiento interno, y constituye un medio sustancial de fortalecimiento de la “respuesta colaborativa”.

3. Liderazgo de los grupos sectoriales (“clusters”) a nivel mundial

Los sectores y las categorías de población en donde el liderazgo y la responsabilidad están claramente establecidos entre los actores humanitarios internacionales no se incluyen entre los nueve grupos sectoriales (“clusters”) identificados a nivel mundial. Es el caso, por ejemplo, de sectores como la agricultura, liderado por la FAO; la alimentación, liderado por el PMA; los refugiados, liderado por el ACNUR y la educación, liderado por el UNICEF. (En el caso de la educación, puede haber modificaciones posteriores, ya que las consultas están en proceso para aclarar el liderazgo del sector a nivel mundial).

Adicionalmente, como lo indica el siguiente recuadro, el IASC designó a nivel mundial, a los líderes de los grupos sectoriales en nueve sectores o áreas de actividad que antes carecían de un liderazgo previsible en situaciones de emergencias humanitarias, o en los

cuales, era necesario fortalecer el liderazgo y las alianzas colaborativas con otros actores humanitarios.

“Líderes de de los grupos sectoriales a nivel mundial

(Según lo acordado por los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC en Diciembre 2005)

<i>Sector o Área de Actividad</i>		<i>Líder del grupo sectorial a nivel mundial</i>
<i>Áreas Técnicas:</i>		
1. Nutrición		UNICEF
2. Salud		WHO
3. Agua/Saneamiento		UNICEF
4. Albergues de Emergencias:	<i>PDI</i> s (de conflictos)	ACNUR
	<i>Situaciones de Desastre</i>	IFRC (Convocador)*
<i>Áreas Transversales:</i>		
5. Coord./Manejo de Campamento:	<i>PDI</i> s (de conflictos)	ACNUR
	<i>Situaciones de Desastre</i>	OIM
6. Protección:	<i>PDI</i> s (de conflictos)	ACNUR
	<i>Desastres/civiles afectados por conflicto (además de PDI)s**</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 a brindar liderazgo a la comunidad humanitaria en general en el sector de albergues de emergencia en situaciones de desastre, a consolidar las mejores practicas, la elaboración de mapas de capacidades y vacíos, y a liderar respuestas coordinadas. IFRC se comprometió a ser el ‘convocador’ en vez del ‘líder de grupo sectorial’. En un Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) 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 agencia del sistema de la ONU.

** ACNUR es el líder del grupo sectorial de protección a nivel mundial. Sin embargo, a nivel nacional, en situaciones de desastre o en emergencias complejas sin desplazamiento significativo, las tres agencias principales con el mandato de protección (ACNUR, UNICEF y OHCHR) consultarán estrechamente y bajo el liderazgo total de Coordinador Humanitario/Coordinador Residente, para acordar cual de las tres asumirá el rol de líder del grupo sectorial de protección.

El establecimiento de los grupos sectoriales a nivel mundial en áreas donde se han identificado claramente vacíos en capacidad, es un agregado importante que mejorará la capacidad técnica y garantizará la disponibilidad inmediata de material crucial y pericia técnica.

Para ayudar a fortalecer la capacidad a nivel mundial en áreas que anteriormente carecían de ella, en marzo 2006, se lanzó un *Llamamiento de grupo sectorial a nivel mundial*

(“Global Cluster Appeal”) de \$39 millones de dólares U.S. Un segundo *Llamamiento de grupo sectorial a nivel mundial* será lanzado en el 2007, después de que todos los gastos asociados al liderazgo de los grupos sectoriales a nivel mundial sean incorporados a los mecanismos habituales de recaudación de fondos de las respectivas agencias líderes.

Con respecto al grupo sectorial de albergues de emergencia, debe ser señalado que la Federación Internacional de la Cruz Roja y el Movimiento de la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés) no participa en los *Llamamientos Consolidados* (“Consolidated Appeals”- CAP, por sus siglas en inglés) lanzados por la ONU. El IFRC solicitará por separado el apoyo para asumir el liderazgo y fortalecer la capacidad para el abastecimiento de albergues de emergencia en desastres ocasionados por amenazas naturales.

4. Responsabilidades de los líderes de los grupos sectoriales (“cluster leads”) a nivel mundial

Complementando los acuerdos ya establecidos en algunos sectores o áreas de actividad, los líderes de los grupos sectoriales a nivel mundial han acordado ser responsables ante el Coordinador del Socorro de Emergencia, garantizando la preparación y la capacidad técnica del sistema global para responder a emergencias humanitarias y asegurando mejor previsibilidad y efectividad de la respuesta interinstitucional en sus respectivos sectores o áreas de actividad. Más específicamente, los líderes de los grupos sectoriales a nivel mundial son responsables de establecer extensos tejidos de alianzas colaborativas (ej. “grupos sectoriales”) que trabajen en las siguientes tres áreas principales de actividad:

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 una capacidad de extensión de respuesta en reserva y de las listas de personas en reserva
- Establecimiento y mantenimiento de reservas de materiales

Apoyo operacional

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

5. Liderazgo de los grupos sectoriales (“clusters”) a nivel nacional

A nivel nacional 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 grupo sectorial busca rectificar esto asegurándose que dentro de la respuesta humanitaria internacional exista un claro sistema de liderazgo y de responsabilidad para todos los sectores o áreas principales de la actividad humanitaria. Por consiguiente, bajo el liderazgo general del Coordinador Humanitario, el objetivo del enfoque de grupo sectorial es fortalecer, en vez de reemplazar, la coordinación sectorial con el fin de mejorar la respuesta humanitaria en situaciones de emergencia.

En cuanto a la terminología, algunos equipos humanitarios de los países prefieren utilizar los términos en inglés de “clusters” y “líderes de cluster”, mientras que otros prefieren quedarse con la terminología más tradicional de “sectores”, “grupos sectoriales” y “líderes de los grupos sectoriales” (o en algunos casos, “grupos de trabajo”, “grupos temáticos” o “unidades especiales de trabajo”). Se debe dejar escoger al equipo humanitario de cada país la terminología apropiada para cada caso basándose en el lenguaje de trabajo y la preferencia de las diferentes agencias. Para asegurar la coherencia, debe utilizarse la terminología estándar dentro de cada país y se deben aplicar estándares similares a todos los principales sectores o áreas de actividad humanitaria. Un “cluster” es esencialmente un “grupo sectorial”. No debe existir diferencia alguna entre los dos, en términos de sus objetivos y actividades que consisten en llenar vacíos y garantizar una preparación y una respuesta adecuada.

El enfoque de grupo sectorial representa un mejoramiento de los estándares en la respuesta humanitaria. A nivel nacional, esto implica la designación de líderes claramente identificados (dentro de la comunidad humanitaria internacional) para todos los principales sectores o áreas de actividad, con responsabilidades claramente definidas para estas agencias en sus funciones como líderes de los grupos sectoriales.

En consulta estrecha con el Equipo Humanitario del País, el Coordinador Humanitario es responsable de asegurar el acuerdo común para el establecimiento de sectores y grupos sectoriales apropiados, y para la designación de los líderes de los grupos sectoriales. Esto debe basarse en una evaluación clara de necesidades y vacíos y en la elaboración de un mapa de las capacidades de respuesta que incluya las del Gobierno anfitrión, autoridades locales, sociedad civil local, organizaciones humanitarias internacionales y otros actores, cuando se requiera.

Para mejorar la previsibilidad, la configuración de liderazgo de los grupos sectoriales a nivel nacional debe, en la medida de lo posible, estar alineada con la configuración a nivel mundial. Sin embargo, este principio debe ser aplicado flexiblemente, teniendo en cuenta las capacidades y los puntos fuertes de las organizaciones humanitarias que ya operan en dicho país o región. Esto significa que en algunos casos, la configuración de liderazgo de los grupos sectoriales a nivel nacional no reproduce la configuración a nivel mundial. En otros casos, las ONG u otros actores humanitarios podrán actuar como puntos focales de los grupos sectoriales en partes del país donde tengan una posición de ventaja significativa o en las regiones donde no exista la presencia del líder del grupo sectorial.

Podrá haber casos donde algunos grupos sectoriales no sean necesarios, o donde algunos sectores estén fusionados (ej. salud y nutrición, o alimentación y agricultura). En el caso del sector de recuperación temprana, el grupo sectorial a nivel mundial no está incitando a los equipos humanitarios de los países a establecer grupos sectoriales de recuperación temprana a nivel nacional, más bien, a asegurar que la planificación de recuperación temprana esté integrada en el trabajo de todos los grupos sectoriales. Cuando haya vacíos de recuperación temprana que no estén cubiertos por otros grupos sectoriales se pueden establecer grupos *ad hoc* para llenar estos vacíos. De igual manera, con respecto a los sectores de telecomunicaciones de urgencia y logística, en algunos casos, el establecimiento de grupos sectoriales con líderes de grupos sectoriales puede ser inútil mientras que en otras circunstancias, éstos son indispensables, sobre todo durante las primeras etapas de las “nuevas emergencias mayores.” Al establecer grupos sectoriales a nivel nacional, los principios siempre deben ser dar prioridad a los problemas principales y garantizar que no existan vacíos en la respuesta humanitaria.

Los grupos sectoriales a nivel nacional deben asegurar el acatamiento de las normas, políticas y estándares acordados a nivel mundial y deben tratar a los grupos sectoriales a nivel mundial como un recurso al que se puede recurrir para solicitar consejos sobre los estándares globales, las políticas y las ‘mejores practicas’, como también, para apoyo operacional, orientación general y capacitación. Sin embargo, no existe ninguna relación jerárquica entre los grupos sectoriales a nivel nacional y a nivel mundial.

Los líderes de los grupos sectoriales son responsables ante el Coordinador Humanitario en asuntos relacionados al funcionamiento del grupo sectorial en general, manteniendo a la vez, su estructura jerárquica habitual con respecto a las actividades de sus respectivas agencias. En algunos casos, particularmente en el paroxismo de una crisis humanitaria, tal vez sea necesario designar miembros del personal de la agencia para que se dediquen a obrar como líderes del grupo sectorial tiempo completo.

Los documentos de los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP, por sus siglas en inglés) y el Llamamiento Consolidado (“Consolidated Appeal”) deben reflejar claramente la estructura de liderazgo de los grupos sectoriales acordada, indicando las agencias que han sido designadas como líderes de los grupos sectoriales.

6. Planificación de Contingencia y aplicación del enfoque de grupo sectorial en “nuevas emergencias mayores” (“major new emergencies”)

El enfoque de grupo sectorial debe ser utilizado en todos los ejercicios de planificación de contingencia para “nuevas emergencias mayores”, éstas involucran respuestas multisectoriales con la participación de un gran número de actores humanitarios internacionales. Los responsables de hacer la planificación de contingencia, ya sea a nivel nacional, regional o de sede, deben estar en estrecha consulta con las autoridades nacionales/locales en base a las capacidades locales. También deben asegurarse de estar en estrecha consulta a nivel nacional y regional con los actores internacionales pertinentes y, a nivel mundial, con los líderes de los grupos sectoriales y otras agencias líderes.

En el caso de que una “nueva emergencia mayor” repentina requiera de una respuesta multisectorial con la participación de un gran número de actores humanitarios internacionales, el enfoque de grupo sectorial debe ser usado desde el principio para planificar y organizar la respuesta internacional. El Coordinador Humanitario (o el Coordinador Residente en países donde aún no se ha nombrado un Coordinador Humanitario al principio de la emergencia) deberá, dentro de las primeras 24 horas si es posible, consultar a todos los actores pertinentes a nivel nacional y hacer propuestas en relación con la designación de nuevos líderes de grupos sectoriales. Después de consultar con el Coordinador Humanitario, el Coordinador del Socorro de Emergencia deberá consultar a nivel mundial, con los líderes de los grupos sectoriales y con otras agencias principales sobre la configuración de liderazgo designada a nivel nacional para dicha emergencia. El Coordinador del Socorro de Emergencia es responsable de garantizar que se logre un acuerdo apropiado acerca de los líderes de los grupos sectoriales designados a nivel nacional, y que esta decisión sea notificada sin ningún retraso a todos los actores humanitarios pertinentes, así como también a los donantes y otros actores. El Coordinador Humanitario por su parte, debe informar al gobierno anfitrión y a las contrapartes humanitarias a nivel nacional sobre los arreglos acordados.

7. Responsabilidades de los líderes de los grupos sectoriales (“cluster leads”) a nivel nacional

El rol de los líderes de los grupos sectoriales a nivel nacional 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 líderes de los grupos sectoriales 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 recurso’ donde sea necesario y donde el acceso, la seguridad y la disponibilidad de recursos lo hagan posible.

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

- Integración de los principales actores humanitarios
- Establecimiento y mantenimiento de mecanismos adecuados de coordinación humanitaria
- Coordinación con las autoridades nacionales/locales, instituciones del estado, sociedad civil local y otros actores pertinentes
- Enfoques participativos y basados en la comunidad
- Atención a las áreas transversales de prioridad (ej. edad, diversidad, medioambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos)
- Evaluación y análisis de necesidades
- Preparación para emergencia
- Planificación y desarrollo de estrategias
- Aplicación de estándares
- Monitoreo y elaboración de informes
- Sensibilización y movilización de recursos

- Capacitación y fortalecimiento de capacidades
- Brindar asistencia o servicios de último recurso

Los líderes de los grupos sectoriales tienen la responsabilidad específica de asegurar que los actores humanitarios que trabajan en sus sectores se comprometan continuamente a tratar activamente los asuntos relacionados con las áreas transversales tales como edad, diversidad, medioambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos. Las experiencias de crisis recientes dan indicios de que estas dimensiones que son importantes para asegurar respuestas adecuadas, por lo general, tienden a ser ignoradas.

Los líderes de los grupos sectoriales son responsables de asegurar el cambio gradual necesario en la programación cuando las prioridades pasan del socorro de emergencia a la recuperación y al desarrollo a largo plazo. 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 establecidas a nivel nacional para asegurar la planificación en conjunto y la respuesta integrada. Los líderes de los grupos sectoriales deben asegurarse que estos promuevan estrategias que apoyen al gobierno y a otras contrapartes locales, desde el inicio de la respuesta y favorecer los vínculos fuertes entre las acciones humanitarias y el desarrollo.

Las agencias líderes de los grupos sectoriales son responsables ante el Coordinador Humanitario de asegurar que las tareas antes mencionadas sean realizadas efectivamente.¹

8. Fortalecimiento de alianzas colaborativas y complementariedad entre los actores humanitarios

La necesidad de fortalecer las alianzas estratégicas entre las ONG, las organizaciones internacionales, el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las agencias de la ONU, constituye un elemento central del proceso de la reforma humanitaria. De hecho, la aplicación exitosa del enfoque de grupo sectorial dependerá de que todos los actores humanitarios trabajen como partes equitativas en todos los aspectos de la respuesta humanitaria: desde la evaluación, el análisis y la planificación hasta la implementación, la movilización de recursos y la evaluación. Por esta razón, el establecimiento de un equipo humanitario a nivel nacional es un prerrequisito esencial para la implementación efectiva del enfoque de grupo sectorial.

Las alianzas entre actores humanitarios pueden tomar diferentes formas, desde la coordinación estrecha y la programación conjunta hasta asociaciones menos estrechas basadas en la necesidad de evitar la duplicación y aumentar la complementariedad. Por consiguiente, para ser exitosos los grupos sectoriales deben operar de manera que se respeten los roles, las responsabilidades y los mandatos de las diferentes organizaciones

¹ En el caso de albergues de emergencia, los compromisos del IFRC se detallan en un MOU (“memorandum of understanding”) entre el IFRC y OCHA. El IFRC no se ha comprometido a ser ‘proveedor de última instancia’ ni es responsable ante ninguna agencia del sistema de la ONU.

humanitarias. Debe existir el reconocimiento de la diversidad de enfoques y metodologías que existen entre los distintos actores. Es esencial que los grupos sectoriales encuentren maneras no burocráticas de involucrar a todos los actores humanitarios en un proceso colaborativo e integral enfocado en áreas de interés común.

Puede que algunos actores humanitarios no estén preparados o no sean capaces de comprometerse formalmente a trabajar en estructuras que impliquen estar bajo la autoridad de los líderes de los grupos sectoriales. Sin embargo, los líderes de los grupos sectoriales deben asegurar que todos los actores humanitarios tengan la oportunidad de participar plenamente y equitativamente a la definición de las orientaciones, estrategias, y actividades del grupo sectorial. En la medida de lo posible, los líderes de los grupos sectoriales son responsables de asegurar una complementariedad apropiada entre los diferentes actores humanitarios que operan en sus sectores o áreas de actividad.

9. Asegurando el establecimiento de vínculos apropiados con el gobierno/autoridades locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otras contrapartes

Una responsabilidad principal de los líderes de los grupos sectoriales a nivel nacional es asegurar que los actores humanitarios fortalezcan las capacidades locales y desarrollen y mantengan vínculos apropiados con el gobierno/autoridades locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otros actores. La naturaleza de estos vínculos dependerá de la situación en cada país y de la voluntad y la capacidad de cada uno de estos actores a 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 los esfuerzos del gobierno anfitrión. Este sería típicamente en el caso de desastres naturales. En otros casos, particularmente en situaciones de conflicto continuo, la voluntad o la 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 actores humanitarios internacionales.

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

La aplicación del enfoque de grupo sectorial no implica que la agencia designada como líder del grupo sectorial 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 grupo sectorial es responsable de fomentar la estrecha cooperación entre los actores 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 actores. Cuando sea apropiado, los líderes de los grupos sectoriales deberán promover iniciativas de capacitación y fortalecimiento de capacidades, particularmente para fortalecer la capacidad local de las autoridades para liderar las operaciones.

10. Responsabilidad (“accountability”) del los líderes de los grupos sectoriales ante el Coordinador Humanitario

La intención del enfoque de grupo sectorial es fortalecer el nivel general de toma de responsabilidad para la respuesta humanitaria y asegurar que en la respuesta no queden vacíos sin ser cubiertos por falta de responsabilidades claramente asignadas. A nivel mundial, conforme con el acuerdo del IASC sobre la asignación de responsabilidades, los líderes de los grupos sectoriales son responsables ante el Coordinador del Socorro de Emergencia de asegurar la preparación y capacidad técnica del sistema global para la respuesta a emergencias humanitarias, y asegurar una mayor previsibilidad y efectividad de respuesta interinstitucional en sus sectores particulares o áreas de actividad.²

A nivel nacional, 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 del Socorro de Emergencia. Las agencias líderes de los grupos sectoriales a nivel nacional no pueden llevar la responsabilidad del desempeño de todos los actores humanitarios operacionales en el sector. Sin embargo, éstas son responsables ante el Coordinador Humanitario de garantizar, hasta donde sea posible, el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación para dicho sector o área de actividad, así como la preparación y la planificación estratégica para una respuesta operacional efectiva.

En los casos donde los actores consideran que un líder de un grupo sectorial a nivel nacional no está desempeñando adecuadamente sus responsabilidades, es responsabilidad del Coordinador Humanitario de consultar con dicho líder de grupo sectorial y cuando sea necesario, con el Equipo Humanitario del País. En base a estas consultas, el Coordinador Humanitario puede proponer arreglos alternativos cuando se requiera. El Coordinador Humanitario puede también, pedir al Coordinador del Socorro de Emergencia que consulte con los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC a nivel mundial antes de proponer arreglos alternativos si se considera que esto es necesario.

Aunque el enfoque de grupo sectorial promueva alianzas colaborativas fuertes y planificación en conjunto entre los actores humanitarios, depende de las agencias individuales determinar los niveles de participación en el trabajo de los diferentes grupos sectoriales. El enfoque de grupo sectorial no requiere que los actores humanitarios sean responsables ante los líderes de los grupos sectoriales. Igualmente, el enfoque de grupo

² En el caso de albergues de emergencia, al acordar ser convocador del sector de albergues de emergencia en desastres a consecuencia de peligros naturales, el IFRC 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 y de recursos, así como la situación de acceso y seguridad.

sectorial no exige que los actores que no son parte del sistema de las Naciones Unidas sean responsables ante la ONU. Los organismos humanitarios individuales solo son responsables ante los líderes de los grupos sectoriales en los casos donde hayan hecho compromisos específicos para tal efecto.

11. Significado del concepto de ‘proveedor de último recurso’ (“provider of last resort”)

El concepto de ‘proveedor de último recurso’ es crucial para el enfoque de grupo sectorial y sin él, se pierde el elemento de previsibilidad. Este representa el compromiso de los líderes de los grupos sectoriales a hacer todo lo posible para garantizar una respuesta apropiada. Este concepto está circunscrito por algunas precondiciones básicas que afectan todo marco de acción humanitaria: el impedimento de acceso, la seguridad y la disponibilidad de fondos.

Cuando existan vacíos críticos en la respuesta humanitaria, los líderes de los grupos sectoriales son responsables de acudir a los actores humanitarios pertinentes para que estos puedan llenar dichos vacíos. Si esto fracasa, dependiendo de la urgencia, puede ser necesario que el líder del grupo sectorial como ‘proveedor de último recurso’ se comprometa a llenar el vacío identificado. Sin embargo, si los fondos no están disponibles para estas actividades, no se puede esperar que el líder de grupo sectorial las implemente; pero deberá continuar trabajando con el Coordinador Humanitario y los donantes para movilizar los recursos necesarios. Igualmente, cuando los esfuerzos del líder del grupo sectorial, los del Equipo Humanitario del País y los del Coordinador Humanitario como líder de este equipo no logren el acceso a un lugar en particular, o cuando las restricciones de seguridad limiten las actividades de los actores humanitarios, se espera que el proveedor de último recurso continúe los esfuerzos de sensibilización y explique las limitaciones a los actores humanitarios.

Para áreas transversales tales como protección, recuperación temprana y coordinación de campamentos, el concepto de ‘proveedor de último recurso’ necesitará aplicarse de una manera diferente. Sin embargo, en todos los casos, los líderes de los grupos sectoriales son responsables de garantizar que cuando existan vacíos significativos en la respuesta humanitaria continúen los esfuerzos de sensibilización y se expliquen las restricciones a las contrapartes.

12. Racionalización de reuniones

Los líderes de los grupos sectoriales, junto con los participantes de los grupos sectoriales respectivos, son responsables de determinar la frecuencia y tipo de reuniones necesarias. Los líderes de los grupos sectoriales 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 los grupos sectoriales son responsables de asegurar que las reuniones sectoriales sean productivas o 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 nacional) 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 y no por una inquietud para crear una estructura uniforme.

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

El rol del Coordinador Humanitario a nivel nacional 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 integral en base a la facilitación y establecimiento de consenso. Estos mecanismos deberán incluir a todos los actores involucrados que proveen asistencia humanitaria y protección a nivel nacional. En relación a los grupos sectoriales, el Coordinador Humanitario deberá asegurar que:

- Los líderes de los grupos sectoriales, junto con los otros miembros del Equipo Humanitario del País, sean estrechamente consultados durante el desarrollo de la orientación 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;
- Se evite la duplicación y superposición entre sectores;
- Las áreas transversales tales como edad, diversidad, medioambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos sean tratadas 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 grupos sectoriales los servicios y herramientas comunes necesarios para una colaboración efectiva intersectorial, particularmente en las áreas de manejo de información, evaluación de necesidades interinstitucionales, desarrollo del Plan de Acción Humanitaria Común (CHAP, por sus siglas en inglés), preparación de Llamamiento Consolidado, Llamamiento Flash (“Flash Appeal”) y planificación de contingencia;
- Las reuniones sectoriales complementen en vez de reemplazar las reuniones generales de coordinación interinstitucional, para evitar la fragmentación de la respuesta humanitaria;
- Las reuniones sectoriales a nivel de la capital y de las regiones sean efectivas;
- Se brinde apoyo a los líderes de los grupos sectoriales en sus esfuerzos de sensibilización y de movilización de recursos para asegurar una respuesta humanitaria balanceada, integral y que garantice la jerarquización de necesidades;
- La planificación de Recuperación Temprana sea integrada en todos los sectores o áreas de actividad.

La aplicación del enfoque de grupo sectorial junto con los demás elementos del proceso de reforma humanitaria requerirá de una fuerte coordinación entre un gran número de

actores. La demanda de sistemas y servicios comunes, tales como herramientas de manejo de información, sensibilización y movilización de recursos seguirá siendo significativa. A nivel nacional, OCHA necesitará continuar brindando apoyo al Coordinador Humanitario en cuatro áreas principales: coordinación; manejo de información; sensibilización y movilización de recursos; y desarrollo de políticas.

El Coordinador Humanitario, en consulta con el Equipo Humanitario del País, es responsable de adaptar las estructuras de coordinación con el tiempo a fin de reflejar las capacidades de las estructuras del gobierno y el compromiso de los actores que trabajen en el área del desarrollo.

Términos Genéricos de Referencia para los Líderes de de los grupos sectoriales a nivel nacional

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

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

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

Integración de los principales actores humanitarios

- Asegurar la integración de los principales actores humanitarios 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 actores humanitarios (incluyendo a las ONG nacionales e internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la 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 que los actores humanitarios se comprometan a responder a las necesidades y a llenar los vacíos, garantizando una distribución apropiada de responsabilidades dentro del grupo sectorial, con puntos focales para asuntos específicos cuando se requiera;
- Asegurar la complementariedad de las acciones de los diferentes actores humanitarios;
- Promover acciones de respuesta a emergencias considerando a la vez, la necesidad de la planificación de la Recuperación Temprana y los asuntos relacionados con los temas de la prevención y a la disminución de riesgos;

- Asegurar vínculos efectivos con otros grupos sectoriales;
- Asegurar que los mecanismos de coordinación sectorial sean adaptados paulatinamente para reflejar las capacidades de los actores locales y la integración de los actores que trabajen en el área del desarrollo;
- Representar los intereses del grupo sectorial en reuniones con el Coordinador Humanitario y otros actores sobre las prioridades, la movilización de recursos y la sensibilización.

Coordinación con las autoridades nacionales/locales, instituciones del Estado, sociedad civil local y otras contrapartes pertinentes

- 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 otras contrapartes pertinentes (ej. fuerzas de mantenimiento de la paz (peacekeeping forces) y garantizar la coordinación apropiada y el intercambio de información entre los mismos.

Enfoques participativos y basados en la comunidad

- Garantizar la utilización de enfoques participativos y basados en la comunidad en la elaboración de evaluaciones de necesidades sectoriales, los análisis, la planificación, el monitoreo y la respuesta.

Atención a las áreas transversales de prioridad

- Garantizar la integración de las áreas transversales en las evaluaciones de necesidades sectoriales, los análisis, la planificación, el monitoreo y la respuesta (ej. edad, diversidad, medioambiente, género, VIH/SIDA y derechos humanos); contribuir al desarrollo de estrategias apropiadas para tratar estos asuntos; asegurar una programación que tome en cuenta el género y que promueva (su igualdad) la igualdad de género; garantizar que las necesidades, contribuciones y capacidades de las mujeres y niñas así como la de los hombres y niños sean atendidas;

Evaluación y análisis de necesidades

- Asegurar la efectividad y la coherencia de la evaluación y el análisis de necesidades sectoriales involucrando a todos los actores pertinentes.

Preparación para emergencias

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

Planificación y desarrollo de estrategia

Asegurar acciones previsibles 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

- adecuadamente las estrategias;
- Desarrollar una estrategia de salida o de transición para el grupo sectorial.

Aplicación de estándares

- Asegurar que los participantes del grupo sectorial estén concientes de las directrices de políticas, estándares técnicos y compromisos pertinentes que el Gobierno haya emprendido bajo la ley internacional de derechos humanos;
- Asegurar que las respuestas estén conformes con las orientaciones políticas existentes, estándares/normas técnicos, y obligaciones jurídicas pertinentes del gobierno con respecto a los derechos humanos.

Monitoreo e informes

- Asegurar que existan mecanismos adecuados de monitoreo para analizar el impacto del grupo de trabajo sectorial y el progreso de los planes de implementación;
- Asegurar el establecimiento de informes adecuados y el intercambio de información efectiva (con el apoyo de OCHA), con la debida consideración de edad y desagregación de sexo.

Sensibilización y movilización de recursos

- Identificar los principales temas de sensibilización, incluyendo las necesidades de recursos, y contribuir con mensajes claves a las iniciativas de sensibilización más amplias del Coordinador Humanitario y otros actores;
- Sensibilizar a los donantes para financiar a los actores humanitarios en el desempeño de las actividades prioritarias en dicho sector, y a la vez incitar a los participantes de los grupos sectoriales a movilizar recursos para sus actividades a través de sus canales habituales.

Capacitación y fortalecimiento de capacidades

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

Brindar asistencia o servicios de último recurso

- Según lo acordado por los representantes oficiales de los organismos integrantes del IASC, los líderes de los grupos sectoriales son responsables de actuar como proveedores de último recurso (sujeto al acceso, seguridad y disponibilidad de fondos) para lograr que se cubran las necesidades prioritarias establecidas y serán apoyados por el Coordinador Humanitario y el Coordinador del Socorro de Emergencia en los esfuerzos de movilización de recursos.
- Este concepto debe aplicarse en una manera apropiada y realista a las áreas transversales tales como protección, recuperación temprana y coordinación de campamentos.

Se espera que los actores humanitarios que participen en el desarrollo de planes de acción

humanitarias comunes sean actores proactivos en la evaluación de necesidades, el desarrollo de estrategias y planes para el sector, e implementen las actividades de prioridad establecidas. También deben establecer disposiciones en los grupos sectoriales para que se tenga en cuenta a los actores humanitarios que deseen participar como observadores, principalmente por motivos de intercambio de información.