

Estructuras organizacionales de respuesta en emergencias humanitarias

Recibido 13 septiembre 2022-Aceptado 21 septiembre 2022

Rebeca Elizabeth Contreras López*
Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
rcontreras@uv.mx

Zamudio González, Laura. (2020). La ayuda internacional en emergencias: México durante los sismos de 2017, México: Universidad Iberoamericana, 128 p.

Es interesante que este libro se inscriba en una discusión convocada por la Universidad Iberoamericana, en donde la autora ejerce funciones de profesora, para reflexionar sobre el fenómeno puntual de los sismos de 2017 en México. La pregunta central de esta convocatoria fue: ¿cómo lograr una respuesta efectiva y oportuna en situaciones de emergencia humanitaria?

El texto se ocupa de una forma organizacional específica del clúster humanitario (o mesas intersectoriales), tomando como caso de estudio la emergencia de 2017. Discute así tres aspectos puntuales:

- La coordinación híbrida del clúster que combina elementos jerárquicos con una forma de coordinación más horizontal.
- Los retos que ello genera ante lógicas de coordinación gubernamentales centralizadas que operan con procedimientos estandarizados y jerarquizados.

* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Forma parte del Sistema Nacional Investigadores.

- La forma en que las lógicas organizacionales del clúster, desde la ONU, y la más centralizada en México, se condicionaron o ajustaron mutuamente en el caso en estudio.

Un elemento interesante, destacado por la autora, es que la respuesta institucional en México tiene aciertos y bondades que, al combinarse con la propia de la ayuda internacional puede ser usada eficientemente, sin embargo, ante las crisis, los mecanismos de información, comunicación y actuación siempre dejan mucho que desear.

La metodología utilizada fue exploratoria ya que se centró en recabar y sistematizar información que es presentada claramente en diversos cuadros y esquemas a lo largo del texto, un esfuerzo que pone en evidencia también las limitaciones en la compilación y registro de datos que se dan en estas situaciones de emergencia y que luego resulta en una dificultad para los investigadores.

Pone la atención, la autora, en la cooperación internacional para la asistencia humanitaria y concretamente los fines y apoyos que México recibió de la ONU a través del Equipo de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC), aquí se destaca cómo este equipo admite múltiples formas de intervención organizacional en red, con diversos actores independientes.

Asimismo, se dedica una parte del texto a explicar el Sistema Nacional de Protección Civil que en México dirige la respuesta de coordinación intersectorial en forma centralizada.

La doctora Zamudio parte de poner en contexto lo que significa una emergencia marcada por el caos, la necesidad y el choque de mecanismos de control contrapuestos o descoordinados, por ello, dice "las estructuras, modalidades e instrumentos de coordinación formal juegan un papel crítico para administrar y gestionar las emergencias". (p. 24)

En el desarrollo teórico, el texto nos ilustra sobre dos formas de acercarse a esta discusión: la estructural-instrumental y la cultural. La primera, en el contexto de la racionalidad limitada, la incertidumbre e información incompleta que busca enfrentar este escenario en las organizaciones con instrumentos diversos. La segunda, se detiene fundamentalmente en la especificidad de la cultura, valores y normas que en cada organización están presentes en las decisiones y comportamiento de los autores.

Ambos enfoques se actualizan en la respuesta a las emergencias, ya que los gobiernos tratan de ajustarse a protocolos y normas estandarizadas, aunque a la vez existen múltiples respuestas de actores independientes "espontáneos" que ponen en jaque la visión instrumental. Lo que da lugar a formas de coordinación novedosas, híbridas, que son las que interesan a la autora. Así los clústeres se constituyen en mecanismos híbridos de cooperación interinstitucional.

La autora nos enumera las funciones básicas de los clústers (p. 35) de la siguiente manera:

1. Apoyar provisión de servicios de acuerdo con un plan estratégico con objetivos prioritarios que eviten duplicidad.
2. Identificar necesidades y prioridades para la toma de decisiones; reconocer soluciones para puntos ciegos o necesidades no atendidas.
3. Plantear e implementar estrategias para el desarrollo de planes sectoriales, indicadores y objetivos; clarificar recursos requeridos.
4. Monitorear y evaluar la respuesta conforme a los planes y objetivos previamente identificados; recomendar ajustes y correcciones.
5. Construir capacidades nacionales para la fase de preparación y diseñar planes de contingencia.
6. Fortalecer la defensoría de los miembros del clúster y las poblaciones afectadas.

Como vemos su finalidad es coadyuvar y tender a una recuperación temprana en las zonas del desastre, apoyando a los gobiernos a cubrir las necesidades y fortalecer la colaboración. Se inscribe así en la misión de la ayuda humanitaria que se dirige a “salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad de la persona durante y después de las crisis...” (p. 41).

Pese a todo, durante las primeras horas de la crisis a raíz de los terremotos del 2017 en México, no se logró una respuesta adecuada, ya que no se identificaron puntualmente las necesidades, se generó duplicidad de esfuerzos y recursos, dejando desatendidas otras áreas y necesidades. Inmediatamente el Gobierno de México solicitó a la ONU la coordinación de la ayuda humanitaria; de esta forma se activó por primera vez una Misión del Equipo para Desastres. Se coordinaron 9 equipos internacionales de búsqueda y rescate urbano.

En casos de desastres México cuenta con un Plan Maestro MX que busca coordinar todas las intervenciones y autoridades con una visión estructural de relaciones funcionales predefinidas, este modelo se considera un buen ejemplo para los países de desarrollo e ingreso medio (p. 90). El reto, sin embargo, es lograr la efectiva coordinación de todas las autoridades, en los tres niveles de gobierno.

Es evidente que la lógica organizacional de los clústers es distinta y se realiza en forma más horizontal enfocándose a sectores específicos. Otro problema importante es el relativo a liderazgos superpuestos o competitivos que, en el caso de México se resolvió con las mesas de coordinación. Todo ello generó combinaciones y respuestas híbridas que dejan lecciones por aprender en casos de emergencia, la doctora Zamudio nos guía a través de todos estos matices que una situación tan compleja genera.

Este libro es, sin duda, una aportación relevante, desde distintos enfoques e intereses, que debe ser considerada a la hora de discutir las respuestas ante situaciones de emergencia y crisis humanitaria.