CAPÍTULO

5

RESETEO* HUMANITARIO: ¿UN RETROCESO O UNA OPORTUNIDAD PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LAS INTERVENCIONES?

Elena Cabrero Holgueras, investigadora del IECAH

* Usamos el término «reseteo», que equivaldría a «reinicio», por su uso generalizado en el sector.

* Ver las demás notas al final del informe, página 150.

FOTO:
En febrero de 2025, familias enteras se marchaban de los campamentos situados a las afueras de Goma, apenas unas semanas después de que el grupo M23/AFC tomara el control de la ciudad.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO
© JOSPIN MWISHA / MSF

1 INTRODUCCIÓN

Al asumir la presidencia el 20 de enero de 2025, Donald Trump emitió una Orden Ejecutiva que suspendía durante 90 días los programas de ayuda exterior de Estados Unidos, generando un fuerte impacto en el ámbito internacional. Esta interrupción afectó a programas de ayuda exterior de alcance, abarcando desde los programas de asistencia humanitaria de emergencia hasta iniciativas relacionadas con el cambio climático o la igualdad de género, entre otros. Al mismo tiempo, numerosas organizaciones recibieron órdenes de suspensión de operaciones, lo que provocó una situación de desconcierto e incertidumbre generalizada. El mayor donante internacional paralizaba de golpe su ayuda —el 1 de julio se confirmaba el cierre de USAID, con la transferencia de todas sus operaciones al Departamento de Estado[62]—, dejando a un sistema humanitario ya desbordado en una situación aún más comprometida. Siendo este el caso más mediático, la realidad es que la orientación de los principales donantes se dirigía en esta dirección.

Según datos de la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo experimentó en 2024 una caída del 9%.[63] Por primera vez en 30 años, los grandes donantes —Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Japón y Francia— redujeron sus aportaciones; las previsiones apuntan a que la tendencia continuará en 2025, con un descenso adicional que podría oscilar entre el 9% y el 17%. Prueba de esto es que, en junio de 2025, varios países han anunciado públicamente recortes en sus programas de cooperación para el periodo 2025-2027. Entre ellos se encuentran Alemania, Austria —que prevé un aumento puntual en 2025 pero una reducción en 2026—, Bélgica, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.[64] En 2024, únicamente cuatro países superaron el objetivo internacional de destinar el 0,7% de su riqueza nacional a AOD establecido por el CAD: Dinamarca (0,71%), Luxemburgo (1,00%), Noruega (1,02%) y Suecia (0,79%). En esta línea, a 1 de octubre, solo un 21,1% de los llamamientos de OCHA ha sido cubierto[65] (8.000 millones de los 45.000 requeridos), rompiendo la tónica de años precedentes con EE. UU. como principal donante, siendo ahora la Comisión Europea.

Ante esta situación, en marzo de 2025, Tom Fletcher, presidente del Comité Permanente entre Organismos (IASC) y subsecretario general de Asuntos Humanitarios y coordinador de Ayuda de Emergencia de Naciones Unidas (ERC), anunció una reforma, el conocido como reseteo humanitario,[66] para hacer frente a estos desafíos de financiación. Pero la crisis no es únicamente económica: también cuestiona la sostenibilidad, la legitimidad y la capacidad de adaptación de un sistema cuyas vulnerabilidades han quedado al descubierto.[67]

El Global Humanitarian Overview de 2025, cuyo artículo *La cruel aritmética de la ayuda* (*The Cruel Math of Aids*, en inglés) evidencia el carácter de este reseteo, hace hincapié en la hiperpriorización de la respuesta humanitaria, buscando salvar el mayor número posible de vidas con los recursos disponibles. Según el documento, de los 300 millones de personas en situación de necesidad se priorizará a 114,4 millones (solo un 38,3% del total que requiere asistencia).[68] Los efectos inmediatos sobre la población se reflejan en los servicios esenciales, cuya reducción amenaza directamente las condiciones de vida de quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. En particular, se han visto reducidas

las acciones de protección y prevención, aumentando una exposición a riesgos como la violencia basada en género. A esto se le añade el potencial incremento de la mortalidad materna e infantil por los recortes en los servicios de salud sexual y reproductiva. El sector de agua, saneamiento e higiene también se ha visto afectado, dificultando la prevención de enfermedades con cura y, en consecuencia, elevando la mortalidad y el riesgo de enfermedades graves. La seguridad alimentaria ha sufrido igualmente un impacto considerable: el Programa Mundial de Alimentos estima que en 2025 solo podrán cubrir las necesidades de 16 millones de personas, en comparación con los 80 millones de 2024, es decir, apenas un 21% del total solicitado. Además, niñas, niños y adolescentes en situación de desnutrición enfrentan un mayor riesgo de desnutrición grave y muerte. Del mismo modo, su acceso a la educación se verá limitado por la reducción de los programas de educación en contextos de emergencia: según datos de la INEE los recortes han provocado que 33 millones de personas queden fuera del plan de ayuda.[69] Se prevé que los programas de transferencias monetarias, ya en declive en 2024, se vean todavía más reducidos este año.[70]

Estas crisis plantean el reto de responder a emergencias de largo plazo sin crear dependencia

El sistema humanitario afronta el gran reto de adaptarse a las demandas de las crisis actuales. La drástica reducción en la financiación ha puesto de manifiesto las fallas de un sistema que no solo necesita replantear sus principales fuentes de recursos, sino también abordar una revisión estructural mucho más profunda. El futuro no parece vislumbrar una recuperación de los niveles históricos de financiación y a esto se le suman los retos de reforma y recuperación de la legitimidad. Cabe plantearse así, si este reseteo resulta lo suficientemente profundo para enfrentar la magnitud del cambio que se requiere.

2
REACCIONES Y CRÍTICAS AL RESETEO

El sistema humanitario actual se ve modelado por una serie de elementos exógenos que fuerzan su ajuste para responder a los retos actuales. Por un lado, se encuentra la creciente complejidad de las crisis, que generan nuevas demandas y exigen una mayor capacidad de adaptación. Estas crisis se caracterizan por su prolongación en el tiempo y plantean el reto de responder a emergencias de largo plazo sin crear dependencia ni alterar negativamente las dinámicas intracomunitarias. A esto se suman los focos de conflicto que, en muchos casos, las originan, así como los desplazamientos forzados que provocan: al cierre de 2024 se contabilizaban 83,4 millones de personas desplazadas por desastres, conflictos y violencia, lo que representa un aumento del 10% respecto a 2023.[71] También influyen de manera determinante los efectos del cambio climático y los crecientes contextos de inseguridad alimentaria, entre otros factores.

El escenario de inestabilidad económica constituye otro de los principales factores. Persisten aún las secuelas del COVID-19 y su impacto social, económico y político. A ello se suma el inicio de la guerra en Ucrania, acompañado de un incremento generalizado en los presupuestos de defensa. La militarización de la agenda internacional ya se anticipaba en nuestro *Informe 2023-2024*, pero la llegada de Donald Trump al poder ha acelerado[72] y forzado esta

carrera armamentística que, junto con la imposición de nuevos aranceles, intensifica las repercusiones económicas en terceros países.

Este hecho, junto con el cuestionamiento de la eficacia del multilateralismo para ejercer un papel relevante en flagrantes crisis como la de Gaza, provocan en la población una frustración y un creciente escepticismo ante instituciones paradigmáticas. El debilitamiento de la credibilidad y compromiso real de Gobiernos y organizaciones multilaterales dan cuenta de los dobles raseros aplicados y de la ineficacia para mantener la paz y seguridad internacionales —razones que precisamente motivaron su creación—, fallando en el que debería ser el foco fundamental: la seguridad y la protección de la población.

Retomando el caso de Gaza —al que podrían añadirse otros escenarios como Sudán, Yemen o República Democrática del Congo—, las reiteradas violaciones del derecho internacional humanitario, la utilización del hambre como arma de guerra, la falta de acceso a la ayuda o los ataques a las misiones humanitarias cometidas con total impunidad, generan en la sociedad civil, principal impulsora de iniciativas transformadoras, una sensación de indignación e impotencia reforzando la percepción de falta de compromiso y coherencia por parte de actores institucionales y gubernamentales, últimos responsables para generar un cambio.

La falta de compromiso de Gobiernos y organizaciones multilaterales dan cuenta de los dobles raseros aplicados

Desde el punto de vista interno, como comentamos a lo largo de estas páginas, el sector humanitario se ha visto fuertemente golpeado por los recortes en la financiación, revelando la necesidad de una diversidad de actores, no limitada a los donantes tradicionales.

Entre otros actores destacan, por ejemplo, donantes emergentes como el caso de los países del Golfo, Turquía y ASEAN o una mayor participación del sector privado e instituciones filantrópicas. Si bien la diversificación puede ser una de las vías, este enfoque sigue sin dirigirse al objetivo principal: proponer una financiación más flexible y fuera de los donantes y mecanismos tradicionales. Precisamente esta es una de las principales críticas de las organizaciones locales al reseteo propuesto por Fletcher. Mientras se apela a un mayor incremento de los fondos, estos siguen siendo controlados por Naciones Unidas. Así, organizaciones locales, quienes en teoría deberían liderar este proceso de transición, cuestionan su falta de participación en esta fase[73] y apelan a una gama más amplia de opciones de fondos comunes, incluyendo modelos gestionados de manera local y colectiva.[74]

El sistema humanitario viene definido por una serie de actores, modelos de coordinación y marco de normas definidos por Naciones Unidas que les confieren legitimidad. Sin embargo, estos se caracterizan por su excesiva burocratización. Mantener esta estructura entra en conflicto con la principal premisa del reseteo humanitario, donde se aboga por impulsar las iniciativas lideradas localmente y apoyadas globalmente. La localización, que entró en la agenda a partir del Gran Pacto, no se ha visto tan potenciada como se había planteado inicialmente: la financiación directa a actores locales y naciones bajó del 6,8% en 2023 al 5,5% en 2024 —el reto era llegar hasta el 25%[75]—. Para las organizaciones locales regirse por los mecanismos y marcos de los grandes donantes ralentiza su funcionamiento y dificulta la ejecución de las operaciones, no permitiendo una respuesta ágil y adaptada al contexto. A pesar de la labor de las grandes organizaciones, muchos escenarios se hacen cada vez más hostiles a la presencia

de estas, convirtiéndose en un intermediario ineficiente y costoso por razones de seguridad, acceso y gestión del riesgo. Paralelamente, actores locales y nacionales —presentes antes, durante y después de cualquier crisis[76]—, aunque con menos recursos, asumen un rol central en la respuesta, mostrando mayor legitimidad, conexión y agilidad, lo que cuestiona el futuro del modelo tradicional. Por otro lado, para responder a los compromisos y exigencias de los financiadores, estas mismas organizaciones y su personal, comprometen la seguridad y acceso de sus equipos.

A pesar de que los procesos de rendición de cuentas han mejorado, la transferencia del riesgo a actores locales sigue siendo una realidad y no siempre viene acompañada de un mayor liderazgo, agencia y poder de decisión, así como de una formación y protección de los equipos más profesionalizada. Ejemplos como la Flagship Initiative[77] dan cuenta de un intento de mejora, pero cabe comprobar si su aplicación a gran escala es incorporada e implementada en todas las fases de los proyectos. La rendición de cuentas sigue siendo uno de los ejes fundamentales del discurso de cara a los donantes, que precisa de evidencias para demostrar su responsabilidad y eficacia en las intervenciones, creando y reproduciendo una maquinaria de control del sistema humanitario y evidenciando su estructura poco cambiante.

El reseteo no desafía la lógica de una ayuda humanitaria mercantilizada y marcada por intereses geopolíticos

La posibilidad de fortalecer el enfoque de localización se vincula estrechamente con una visión de la descolonización de la ayuda, al cuestionar los cimientos capitalistas y coloniales sobre los que se ha construido gran parte de la estructura de la asistencia internacional.

Así, otra de las críticas al planteamiento del reseteo es que no desafía la lógica de una ayuda humanitaria mercantilizada y marcada por intereses geopolíticos que reproducen dependencias y contradicciones entre su discurso y acción. Aportar ayuda humanitaria a Gaza —cuando se permite— mientras se mantienen los acuerdos comerciales con Israel no constituye un ejemplo consistente de coherencia. De manera similar, la venta de armas a países como Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos —actores directos en la guerra de Yemen y, paradójicamente, entre los principales donantes de los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas para ese mismo país[78]— pone de manifiesto la urgencia de **un marco de acción más coherente, transparente y verificable, que no fomente respuestas despolitizadas ante crisis que son, en esencia, políticas.**

El sector humanitario se ve erosionado por una mentalidad competitiva que prioriza la expansión institucional sobre la cooperación, concentrando poder y recursos en agencias de la ONU y grandes ONG internacionales y limitando la participación de actores locales y nacionales. El reseteo humanitario aduce limitaciones en redirigir la toma de decisiones hacia una mayor horizontalidad generando un ecosistema de colaboración, complementariedad e interdependencia, que enfrente las causas de las crisis y avance en su agenda incorporando y reconociendo las iniciativas de la pluralidad de actores que componen el mundo humanitario para una maximización del impacto. **La descolonización, en este sentido, no solo es un ajuste técnico del sistema, sino un cambio profundo de poder y narrativa.** Resetear sin descolonizar pierde su sentido transformador y perpetúa las mismas dinámicas y jerarquías bajo una nueva apariencia. Si bien los donantes suelen preferir grandes contratos con la ONU o las ONG internacionales, establecer fondos comunes gestionados localmente ofrecería una vía para

alinear la ayuda con las necesidades de las comunidades y conectarla con los esfuerzos de base, las remesas y la movilización ciudadana.

La reforma de Naciones Unidas se perfila como urgente, su centralidad y operaciones masivas resultan en muy costosas desplazando a actores locales y nacionales. Una reestructuración permitiría liberar recursos para las poblaciones afectadas no sin ello preservar agencias claves, pero evitando mantener un sistema caro y poco efectivo.

Precisamente con relación a devolver el foco a las necesidades de las comunidades, surge la cuestión del triple nexo humanitario-desarrollo-paz (HDP). En el contexto actual, las comunidades expresan la necesidad de soluciones que vayan más allá del cortoplacismo o la respuesta a la emergencia, señalando hacia formas más sostenibles de intervención. Este enfoque se hace todavía más relevante en el contexto de los recortes de financiación donde **se requiere una optimización de los recursos**[79] **y una sostenibilidad en el impacto de las intervenciones**.

Una reestructuración permitiría liberar recursos, evitando mantener un sistema caro y poco efectivo

Los distintos actores combinan, a menudo, las limitaciones establecidas por la comunidad internacional en las distintas áreas del nexo HDP, lo que puede dificultar la coordinación entre donantes y oficinas de ayuda humanitaria y de desarrollo. Esta fragmentación, a su vez, complica la evaluación integral de las necesidades comunitarias y puede dar lugar a programas que no se alinean plenamente con sus prioridades.[80] Frente a la compartimentación de la arquitectura de los grandes donantes e instituciones, se propone una agenda basada en los derechos que **aborde las causas de las crisis y supere la lógica que requiere de una constante presencia humanitaria**, en ocasiones evaluada como acción con daño por la sustitución y la dependencia que generan. En un deseable intento de reforma y búsqueda de resiliencia frente al escenario de aumento de necesidades y reducción de recursos, el triple nexo permitiría la colaboración e implicación de servicios de otros ciclos que van después de la emergencia. En este sentido, la hiperpriorización de las necesidades puede llegar a socavar soluciones que apuesten por el largo plazo, excluyendo a poblaciones en situación de vulnerabilidad y profundizando las desigualdades, especialmente en aquellos contextos pertenecientes a las «crisis olvidadas» que reciben menos atención mediática, y generando la erosión de los mandatos de protección, donde servicios esenciales, pero menos visibles se vean relegados frente a una ayuda definida de manera estricta como salvavidas y centrada en la atención o asistencia material.

3
TRANSFORMACIONES PENDIENTES Y RIESGOS DE RETROCESO

No es la primera vez que el sector humanitario atraviesa un proceso de transformación como el actual reseteo: desde la creación de OCHA, ERC e IASC en 1991 en un contexto protagonizado por las guerras del Golfo, hasta la implementación del sistema de clústeres, el Gran Pacto y los consiguientes compromisos —al menos sobre el papel— por promover la localización, el triple nexo o los programas de transferencias monetarias.

La crisis de financiación ha puesto al sistema en jaque, no únicamente por la falta de recursos, sino también por evidenciar sus problemas estructurales. En este proceso de revisión, **la conclusión puede llegar a ser que muchos actores resultan obsoletos, costosos y poco eficientes en los escenarios actuales**. Ante esto, se exige que los actores tradicionales hagan una reflexión honesta para evitar perpetuar un sistema de privilegio sin que cambien sus cimientos. Voces que vaticinan mudanzas de las principales sedes de Naciones Unidas en ciudades de alto coste de vida como Nueva York o Ginebra hacia lugares como Nairobi —trasladando con ellas los problemas que generan en la población local con relación al acceso a la vivienda o el incremento de los precios[81]— pueden ser indicativas de que el impulso actual del reseteo está siendo determinado en mayor medida por la presión financiera que por una visión estratégica centrada en las personas.

El impulso del reseteo puede estar determinado más por la presión financiera que por una visión centrada en las personas

El proceso se está desarrollando principalmente como reacción a la escasez aguda de recursos, en lugar de responder a un proyecto común de transformación a largo plazo. De este modo, el foco se ha puesto en definir qué y dónde recortar, dejando en segundo plano la reflexión sobre cómo reestructurar el sector de la ayuda y las agencias que lo conforman. Un riesgo ya evidente es que este reseteo eluda su responsabilidad en la definición y ejecución de estrategias de salida. Resulta fundamental establecer procesos de análisis, planificación e identificación tanto en las fases iniciales de operación en un país o región como en los momentos de cierre de oficinas y finalización de programas. La ausencia de este trabajo repercute directamente en la sostenibilidad de las relaciones de confianza, la seguridad de las poblaciones atendidas y la legitimidad de las organizaciones humanitarias. Siguiendo el eco de actores locales que han sido excluidos en las discusiones sobre hiperpriorización y se han encontrado paulatinamente solos en contextos complejos asumiendo responsabilidades y el impacto de los cierres mal hechos, «la transición ha de ser ordenada, consultada y digna, no apresurada ni impuesta externamente».[82] Muchas de estas decisiones se han tomado de forma aislada, bajo presión y sin una visión coordinada ni una consulta significativa con las comunidades afectadas, debilitando así la confianza y la inclusión que deberían sustentar el sistema. Es aquí donde también cabe preguntarse y exigir transparencia en cómo se fijan las prioridades, quién puede decidir lo que es esencial y las implicaciones que este cambio tendrá para la inclusión, el liderazgo y la rendición de cuentas en todo el sistema humanitario. La reciente desaparición de USAID ejemplifica estas dinámicas: el cierre abrupto de oficinas y la cancelación de programas esenciales han generado una desestabilización en sistemas locales con repercusiones a largo plazo. No solo por la pérdida repentina de fuentes de financiación, sino también por una transición inadecuada y carente de responsabilidad en todos los planos de la fase de cierre.

La ausencia de planificación estratégica, de transparencia y participación en la toma de decisiones ha generado también otros impactos colaterales. Tal retroceso abre la puerta a la intervención de actores externos —como por ejemplo el de las empresas privadas de seguridad en la distribución de ayuda—, lo que puede derivar en prácticas lesivas, consecuencias humanitarias graves y una provisión de asistencia que no necesariamente responde a las necesidades reales de la población, **reproduciendo dinámicas discriminatorias, influencias políticas indebidas y una erosión de los principios y mecanismos de coordinación humanitaria.**

En este sentido, los recortes de financiación y la hiperpriorización no deben traducirse en un descenso del nivel de la calidad de las operaciones: «hacer más» no puede lograrse a costa de comprometer la calidad, la eficacia, la seguridad ni el respeto a los principios humanitarios. La acción humanitaria no debe alejarse de su misión de salvar vidas, sin perder de vista los avances, buenas prácticas y lecciones aprendidas, integrándolos en los procesos de cambio y buscando sinergias con los actores de desarrollo y paz. Un gran riesgo y retroceso sería volver a un esquema puramente asistencialista donde el enfoque de protección y la rendición de cuentas dejen de estar presentes de forma transversal y se retorne a un modelo de sustitución que genere dependencia y retrocesos en la propia estructura institucional de los países donde se opera.

Por último, en un contexto de crecientes presiones geopolíticas, cobra aún mayor importancia el papel de la diplomacia humanitaria y la responsabilización de los países se vuelven un eje fundamental tanto en materia de construcción de paz, resolución de conflictos como en la ayuda humanitaria. Esta última no debería promover en ningún caso, a través de su acción, la dependencia o la sustitución de responsabilidades y servicios por parte de los Gobiernos.

Los recortes de financiación y la hiperpriorización no deben traducirse en un descenso de la calidad de las operaciones

Resulta fundamental acelerar los procesos de localización en el plano institucional y promover que los Gobiernos tradicionalmente receptores de ayuda asuman de manera progresiva las responsabilidades y capacidades necesarias para implementar acciones anticipatorias. Este enfoque permitiría fortalecer la autonomía nacional en la respuesta a crisis y garantizar una atención más adecuada y sostenible a las necesidades de su población.

4
CONCLUSIÓN

No podemos caer en la narrativa que presenta el reseteo humanitario como una oportunidad, cuando las cifras ya muestran que los grupos en mayor situación de vulnerabilidad están sufriendo las primeras consecuencias. La falta de retorno a los niveles de financiación previos, junto con las dinámicas geopolíticas y la creciente complejidad de las crisis, anticipan que muchas más personas seguirán quedándose sin asistencia básica. Aun así, se trata de un sector que, con mayor o menor rapidez y eficacia, ha demostrado capacidad de adaptación y respuesta. Este momento puede servir para repensar sus estructuras, prioridades y métodos de trabajo, enfrentando de manera decidida los retos de legitimidad, eficiencia y sostenibilidad.

Solo con una transferencia genuina del poder de decisión a los actores locales y las comunidades, la gestión directa de los recursos financieros, y el reconocimiento de la legitimidad intelectual de los liderazgos locales en la definición de visiones y estrategias podrá surgir una versión reseteada del sistema. Frente a una realidad donde los desafíos se intensifican —conflictos, emergencias climáticas, pobreza creciente—, estos no podrán afrontarse sin abordar los problemas estructurales. La transformación del sistema de ayuda requiere una acción colectiva, donde las organizaciones complementen y refuercen a las comunidades en lugar de competir entre sí. En un escenario

de recursos decrecientes, las decisiones **deben orientarse hacia un sistema más equitativo y legítimo y no hacia la preservación de las propias instituciones.**

Es necesario simplificar estructuras, descentralizar el poder y pasar de modelos verticales a enfoques horizontales que devuelvan el poder a los actores locales. Esto exige reforzar la rendición de cuentas ante las comunidades afectadas, proteger la seguridad del personal y reconstruir la confianza pública a través de narrativas centradas en la dignidad, la justicia y la humanidad compartida. Igualmente, la situación actual impone racionalizar costes y redirigir recursos hacia estructuras locales, aprendiendo de experiencias positivas como las alianzas entre actores humanitarios y de desarrollo.

El impulso de la localización, la adopción de un enfoque decolonial y la integración del triple nexo son algunas de las vías que podrían marcar el rumbo. La gran incógnita es si el reseteo consolidará estos cambios de forma real y duradera, o si se quedará en meras declaraciones de intención.

Es necesario pasar de modelos verticales a enfoques horizontales que devuelvan el poder a los actores locales

FOTO:
En enero de 2025, los equipos de MSF distribuían suministros para calefacción a más de un millar de familias que vivían en los campamentos de la región noroeste de Siria.

SIRIA © ABDULRAHMAN SADEQ / MSF