

Los retos de la calidad, la eficacia y el impacto de la acción humanitaria oficial: El caso español

Desarrollo "En Contexto"

La publicación de FRIDE Desarrollo "En Contexto" proporciona información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos al desarrollo y analiza las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

El proceso de reforma de la cooperación española, iniciado durante la pasada legislatura, ha conducido a un aumento sin precedente de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo y a la ayuda humanitaria. Asimismo, se produjo una notable profesionalización y consolidación del sistema que, en parte, obedecía a la voluntad del Ejecutivo de alinearse con los consensos internacionales adoptados desde comienzos de la década. Entre otros cambios sustanciales cabría destacar la nueva ley de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la elaboración participativa de la política de desarrollo bajo el paraguas del II Plan Director 2005-2008 y de las estrategias sectoriales de la cooperación española, y la mayor presencia en los debates internacionales y europeos. Además, sobresale el paso dado hacia la consolidación del sistema de la acción humanitaria española a través de la creación de una oficina específica dentro de la AECID.

A pesar de todos estos avances en la cooperación española, la ayuda humanitaria sigue caracterizándose por dos elementos diferenciales que plantean importantes retos para su eficacia e impacto, así como para su convergencia con los consensos internacionales. Por un lado, la multitud y diversidad de los actores y la falta de definición de sus roles y competencias en materia de

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y, por el otro, el papel de la AECID como ejecutora directa de la ayuda humanitaria. Algunos estudios y revisiones independientes¹ del sistema español de AOD han cuestionado la eficacia de estos dos elementos de la ayuda humanitaria y de su convergencia con los principios internacionales de Buena Donación Humanitaria² que abogan por una acción humanitaria neutral, imparcial e independiente de objetivos políticos, económicos o de seguridad. Sin embargo, aún falta por hacer un estudio detallado y riguroso que evalúe el verdadero impacto y eficacia de este tipo de acción humanitaria y la implementación directa por parte de la AECID, frente a los modelos tradicionales y universalmente aceptados de canalización de recursos, es decir a través de las agencias y organizaciones humanitarias locales, nacionales e internacionales. El Área de Acción Humanitaria de FRIDE aspira a llenar este vacío de conocimiento a través de un análisis teórico y práctico del valor añadido y de los retos de la acción directa española en contraposición al papel de la AECID como donante humanitario. Este primer documento pretende repasar el panorama más amplio de la acción humanitaria de los donantes tradicionales, en el que se inserta el caso español, e identificar los principales retos para asegurar la calidad de su acción humanitaria.

La ayuda humanitaria de los donantes oficiales: Retos, cambios y tendencias

A lo largo del último lustro, numerosos análisis y evaluaciones han insistido en los pecados capitales de las prácticas humanitarias de los donantes oficiales: la falta de un compromiso real con los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Por otra parte, se puntualiza la escasa eficacia de sus políticas humanitarias, debido sobre todo a la falta de coordinación y planificación y a una financiación caótica, lenta, impredecible y fuertemente influenciada por intereses nacionales relacionados con la política exterior, comercial o migratoria.

La respuesta internacional a la emergencia del tsunami que asoló el sudeste asiático en diciembre de 2005, sirvió para romper la maldición del sistemático incumplimiento de los compromisos contraídos por los donantes oficiales. Excluyendo la respuesta al Tsunami, el llamamiento consolidado –*Consolidated Appeal Process* (CAP)– de 2005 seguía estando cubierto apenas en un 36% en su evaluación de medio término³. El aumento de la cantidad de la financiación humanitaria no ha sido trasladado al terreno de la calidad. Los llamamientos consolidados de las Naciones Unidas (ONU), que se elaboran en los casos de grandes emergencias humanitarias conjuntamente con las agencias ejecutoras en el terreno, las autoridades locales y las poblaciones afectadas, siguen careciendo de la cobertura financiera suficiente, con una media, en la última década, de 63% de financiación de sus requerimientos. Este hecho es particularmente dramático teniendo en cuenta que los llamamientos consolidados representan un cálculo muy ajustado, en ocasiones de

¹ Entre otros ver Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC): *Informe de la Financiación Oficial Española en la Operación de Emergencia y Ayuda tras el Tsunami*, <http://www.daraint.org/docs/SpainTECESP.pdf>.

OCDE Comité de Ayuda al Desarrollo: *Peer Review of Spain*, 2007.

HPN, Humanitarian Exchange n.18: *Spanish humanitarian aid*, marzo de 2001, p. 32 [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SSHN-782HCK/\\$file/odihpn-mar2001.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SSHN-782HCK/$file/odihpn-mar2001.pdf?openelement).

² Good Humanitarian Donorship, www.goodhumanitarianandonorship.org/background.asp.

³ Consolidated Appeals Process (CAP): *Mid-Year Review of the Humanitarian Appeal 2005*, <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVOD-6DSJP4?OpenDocument>.

mínimos, de los recursos necesarios para dar respuesta a una determinada crisis, y que la viabilidad del trabajo de las organizaciones humanitarias en los contextos de crisis sigue dependiendo fuertemente de la financiación de los donantes.

La calidad de la financiación humanitaria que constituye la principal herramienta de los donantes oficiales, sigue siendo una de las mayores preocupaciones de los actores humanitarios y, especialmente, de las agencias ejecutoras. Durante más de 15 años el foco de atención en materia de calidad, transparencia y rendición de cuentas estaba invariablemente situado sobre las organizaciones humanitarias. La desconfianza por parte de la comunidad donante sobre la eficacia, transparencia y calidad de las organizaciones humanitarias era conocida, si no abiertamente declarada. Sin embargo, es evidente que los intentos de trasladar todo el peso de la responsabilidad de la eficacia e eficiencia de la acción humanitaria sobre las agencias ejecutoras es no sólo irrealista, sino insostenible dado que puede llevar a deformaciones en el sistema humanitario, eligiendo las agencias trabajar en aquellos contextos más organizados, donde sus "notas" en materia de eficacia sean altas y puedan cumplir con los exámenes de sus donantes. No siempre estos contextos representan las situaciones más urgentes y necesitadas.

La responsabilidad de los donantes, tanto en materia de financiación como en cuanto a sus estrategias humanitarias, y aún más la falta de éstas, condicionan irremediablemente el impacto de las respuestas a emergencias. Por ello es responsabilidad ineludible de los donantes crear un sistema nacional de acción humanitaria que sea eficaz, coherente y transparente, y que sea capaz de dotarse de instrumentos y recursos que provean una financiación eficaz y una toma de decisiones consistente con los principios humanitarios fundamentales. Otra tarea pendiente es una reflexión de los donantes sobre cómo adaptar partes de la agenda de la eficacia a los temas de la ayuda humanitaria. La Declaración de París de 2005 y la reciente Agenda de Acción de Accra (AAA) ofrecen pautas poderosas para la coordinación eficaz entre donantes y la división del trabajo. Aunque es complejo traducir conceptos

como la apropiación y la alineación, cobran especial interés los avances en materia de armonización, lo que incluye la coordinación de estudios y misiones, además de la reflexión sobre las ventajas comparativas de los donantes. Otra temática vital en este contexto es el debate sobre la predictibilidad y transparencia de la ayuda internacional, por ejemplo en el marco de la *International Aid Transparency Initiative*. Con todo, la ayuda humanitaria debería facilitar unas respuestas más holísticas, predecibles y basadas en el valor añadido de los donantes, en lugar del actual *mercadillo* donde cada donante se queda con la porción de ayuda que le resulte más atractiva o fácil de gestionar.

El genocidio de Ruanda en 1994 y el fracaso de los gobiernos para prever, prevenir y dar respuesta a una crisis que 15 años después aún afecta gravemente la estabilidad de la región de los Grandes Lagos supuso un punto de inflexión que demostró la necesidad de una revisión del sistema de acción humanitaria con el fin de incrementar su transparencia y eficacia y mejorar su desempeño. Fueron numerosas las iniciativas que surgieron gracias a la evaluación conjunta de la respuesta a la emergencia, liderada por el gobierno danés, con el fin de poner en común la experiencia y el análisis de académicos, agencias operativas, donantes, organizaciones internacionales y comunidades locales para extraer lecciones aprendidas del fracaso ruandés⁴.

La creciente conciencia de la necesidad de afrontar los retos mencionados, la demanda de un "código de conducta" para los donantes humanitarios y la toma de conciencia del papel fundamental que desempeñan en el sistema humanitario llevó, en junio de 2003, a la creación de los **Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés)**, que nacieron de y para los principales donantes del momento. Dos años más tarde, todos los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se habían adherido al GHD y algu-

⁴ Las más relevantes son *Humanitarian Accountability Partnership – International* que centra su trabajo en el desarrollo de estándares para la rendición de cuentas a los beneficiarios de la ayuda humanitaria y la red ALNAP para el aprendizaje y lecciones aprendidas.

nos ya contaban con planes nacionales de implementación. Con la publicación del Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria a finales de 2007, todos los países miembros de la Unión Europea (UE), incluyendo algunos Estados aún receptores de AOD, se convirtieron en signatarios de los principios.

El GHD fue recibido con esperanza por la comunidad humanitaria dado que aspiraba suplir lagunas importantes en las políticas y prácticas de los donantes oficiales:

- Proporcionaba una definición de las actividades que constituían la acción humanitaria, permitiendo por primera vez homogeneizar las definiciones utilizadas por los distintos donantes, y superando la definición de la asistencia humanitaria exclusivamente vinculada a la ayuda de emergencia (ver GHD, p.3).
- Proclamaba la universalidad de los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia como únicos fundamentos de la acción humanitaria de los donantes (GHD, p.2).
- Incluía la protección como un elemento clave e imprescindible de una respuesta humanitaria de calidad (GHD, p.3).
- Insistía en la importancia de una financiación adecuada a las emergencias, basada en análisis de necesidades y proporcional a las necesidades identificadas, acorde a los ciclos de la emergencia, predecible, flexible y desembolsada de forma ágil (GHD, principios 6, 12 y 13).
- Aseveraba el vínculo indivisible de la acción humanitaria a la reconstrucción y al desarrollo como vía para alcanzar un desarrollo sostenible en los contextos en crisis (GHD, p. 9).
- Exigía la inclusión efectiva de los beneficiarios de la ayuda en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos y programas, y reconocía el valor del refuerzo y empoderamiento de las capacidades locales (GHD, principios 7 y 8).
- Reafirmaba el papel fundamental de las agencias humanitarias y su preeminencia a los organismos militares en las respuestas a emergencias (GHD, principios 10 y 19).
- Abogaba por la práctica de la evaluación y el apoyo a actividades de formación y aprendizaje con el fin de

lograr una implementación eficaz de las respuestas humanitarias (GHD, principios 21 y 23).

Si bien el GHD despertó cierto entusiasmo en la comunidad humanitaria, la falta de claridad de algunos principios y de priorización de unos sobre otros, impidió que la iniciativa tuviera un gran impacto a nivel operativo. Cuatro años después de su firma esta iniciativa es prácticamente desconocida o, como mucho, vagamente sonante, para un gran número de agencias ejecutoras en el terreno y, en menor grado, en las sedes⁵. Por otra parte, pronto quedó probado que la laxitud de los principios y la falta generalizada de planes de implementación de la iniciativa, han llevado a una práctica confusa e inconsistente del GHD⁶. Ni siquiera la reciente incorporación de los principios del GHD en las evaluaciones de desempeño que hace el CAD de sus miembros, a través de los *OECD-DAC Peer Reviews*, ha facilitado un estudio comparativo y comprehensivo del cumplimiento de los donantes con los principios y buenas prácticas. No obstante, la relevancia y la validez del GHD están fuera de duda puesto que la iniciativa es todavía la única guía consensuada y aceptada por toda la comunidad de donantes tradicionales.

En noviembre de 2007 se produjo un nuevo hito en el debate humanitario con la publicación del largamente debatido **Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria**⁷. El Consenso establecía el marco político y estratégico de la acción humanitaria de la UE y de sus Estados miembro de modo parecido a lo que supuso el Consenso Europeo sobre el Desarrollo en materia de AOD. Varias son las contribuciones del Consenso, como la homologación de la definición de acción humanitaria para los

⁵ En el marco de la investigación para el Índice de Respuesta Humanitaria 2007 (HRI, por sus siglas en inglés), elaborado por DARA, se entrevistaron a más de 800 representantes de agencias humanitarias con presencia en las ocho crisis estudiadas. Durante estas entrevistas se preguntó sistemáticamente por la familiaridad y el grado de conocimiento de los principios del GHD y los resultados de las entrevistas mantenidas en las distintas emergencias, y en menor medida en las de las sedes de las organizaciones humanitarias, arrojaron un nivel de conocimiento muy bajo de la iniciativa.

⁶ Ver Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC), Tema 2: *Síntesis de la financiación de los estados donantes*, <http://www.daraint.org/docs/synthesisTECESP.pdf>.

⁷ Muy relevante fue también la publicación, en abril de 2007, de la directriz del CAD sobre criterios estadísticos en la que se adoptaba una definición oficial y vinculante para todos los miembros del Comité de lo que se podía computar como ayuda humanitaria oficial.

países miembros de la UE incluyendo las fases previa y posterior a la propia ayuda de emergencia, la reafirmación del Derecho Humanitario Internacional como marco vinculante para las acciones humanitarias de los países, los retos derivados de la pérdida del espacio humanitario y la necesidad de trabajar para reforzar los vínculos entre la ayuda de emergencia, la reconstrucción y rehabilitación, y el desarrollo (VARD). Pero quizás el elemento más importante es la afirmación explícita que hace del carácter independiente de la acción humanitaria de cualquier otra forma de ayuda y el rechazo de su uso como instrumento para la gestión de conflictos, uso cada vez más extendido⁸ y que representa uno de los grandes escollos para una acción humanitaria de calidad.

Los particulares desafíos de la acción humanitaria española

El nuevo humanitarismo⁹ requiere nuevos mecanismos y formas de funcionamiento, así como una detallada evaluación de los ya existentes, que aseguren que los recursos necesarios lleguen a las poblaciones afectadas en el menor tiempo posible y de la manera más adecuada. En este sentido, la reciente revisión de la cooperación española, llevada a cabo por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE señalaba la necesidad de profundizar en las reformas iniciadas por el anterior gobierno socialista y apuntaba especialmente a la urgencia de

“comparar la eficacia de las intervenciones directas (particularmente el despliegue de equipos humanitarios) con el uso de actores multilaterales o locales para las intervenciones a título individual”¹⁰, así como a la valoración del papel que las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y las cooperaciones descentralizadas pudieran jugar en dichas acciones.

La acción humanitaria española no es ajena a los retos recogidos en el capítulo anterior, si bien el desafío que afronta viene enmarcado en el más amplio reto de una largamente diseñada reforma estratégica e institucional de la cooperación al desarrollo del país. La madurez del GHD, al que España se adhirió en noviembre de 2004, las reformas del sistema humanitario inspiradas en esta iniciativa y algunos avances recientes, como el Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria, fueron una oportunidad para que España, como otros donantes, reforzara sus capacidades y estrategias. La elaboración y adopción de la Estrategia de Acción Humanitaria coincidió con la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional y su transformación en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ambos realizados a lo largo del 2007. Especialmente la reforma de la AECID supuso un paso que en un principio se antoja gigantesco para la ayuda humanitaria, el tradicional patito feo de la AOD española¹¹: la creación de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la AECID y el ascenso de las políticas humanitarias al grado asimilado al gabinete técnico. Se espera que la Oficina de Acción Humanitaria propicie la formación de un equipo de trabajo estable y coordinado que fomente una aproximación más estratégica y a largo plazo a los asuntos humanitarios. No obstante, el mandato, las competencias y los objetivos de la nueva Oficina Humanitaria aún se están desarrollando y completando, por lo que durante los pri-

⁸ Hay que recordar la invocación por parte de los artífices de la intervención militar en Kosovo del supuesto carácter humanitario de la guerra. En algunos conflictos actuales, como los de la provincia sudanesa de Darfur o los Territorios Palestinos, se tiende a utilizar la ayuda humanitaria oficial como un sustituto a una acción política capaz de poner fin a la crisis.

⁹ Este concepto aglutina los cambios en los contextos humanitarios, el volumen y las características de la ayuda humanitaria, las estructuras de los organismos encargados de ella y la relación de la acción humanitaria con otras políticas convergentes en los mismos contextos, como la de seguridad, construcción de la paz o el uso de medios civiles para la gestión de crisis. Para saber más: Overseas Development Institute/Humanitarian Policy Group: HPG Report, *The new humanitarianism: a review of trends in global humanitarian action*, <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport11.pdf>.

¹⁰ OCDE Comité de Ayuda al Desarrollo: *Peer Review of Spain*, 2007, p. 89.

¹¹ Las razones por las que la acción humanitaria no parece haberse beneficiado de la dinámica de la reforma de la cooperación española, en tanto empuje hacia el conocimiento y el debate mediante la constitución de grupos de trabajo, evaluaciones, estudios independientes u otros instrumentos, sería un interesante tema de estudio que, lamentablemente, excede la capacidad y las pretensiones del presente documento.

meros meses de su funcionamiento aún persisten algunas dudas sobre el alcance último de la reforma¹². ¿Será la oficina un núcleo de análisis y decisión estratégica de la acción humanitaria española o tiene vocación de ser un órgano supervisor y coordinador de los demás actores?

Estas dudas se trasladan al terreno práctico a la hora de intentar descifrar el puzzle de la multiplicidad de instrumentos y actores, y de la definición de sus roles en las políticas de cooperación al desarrollo en España¹³. En cuanto a la necesidad de una delimitación más clara de las competencias de los distintos órganos oficiales en materia de acción humanitaria un ejemplo es la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, que establecía que “la proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior hace que, desde finales del siglo XX, nuestras Fuerzas Armadas vengan actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria”¹⁴. En la misma ley, y en referencia a Misiones de las Fuerzas Armadas, las responsabilidades de éstas en materia de ayuda humanitaria se recogen al mismo nivel con sus tareas tradicionales: “Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”.

¹² El primer borrador del Plan Director 2009-2012 afirma que “el propósito de la Estrategia (de acción humanitaria) es el de orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de España y su inserción en la respuesta humanitaria global. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, tendrá la competencia de la coordinación de la respuesta española”.

¹³ En la respuesta española a la emergencia del tsunami del 26 de diciembre de 2004, el presupuesto asignado por el Estado para financiar las tareas humanitarias y de reconstrucción fue de 109 millones de euros, de los que 80 millones eran créditos FAD. En cuanto a los ministerios participantes y los presupuestos descentralizados, la ayuda humanitaria oficial ascendió a 16.764.710 euros (11.932.987 euros y 4.811.723 euros, respectivamente), siendo casi la mitad del presupuesto, más de 8 millones de euros, destinados a cubrir los costes de la operación militar. Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC): *Informe de la Financiación Oficial Española en la Operación de Emergencia y Ayuda tras el Tsunami*, pp. 7 – 8, <http://www.daraint.org/docs/SpainTECESP.pdf>.

¹⁴ http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2005/18933.

Los importantes avances en la definición del marco estratégico¹⁵ y de reforma de la acción humanitaria española de los últimos años han servido indudablemente para paliar el retraso histórico de España, en tanto donante, en la consolidación de sus estrategias e instrumentos humanitarios. No obstante, hay que recordar que igual que la falta de una política humanitaria o de un marco estratégico escrito no significa que no haya consideraciones políticas detrás de las decisiones humanitarias, tampoco la existencia de una política escrita implica una implementación eficaz de los principios humanitarios¹⁶. En este sentido, ni la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria ni el más reciente capítulo sobre la Acción Humanitaria en el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 serán por sí solos respuestas satisfactorias a los retos de la acción humanitaria oficial como la necesidad de avanzar en la adaptación y creación de nuevos instrumentos de financiación, en la agilización de los procedimientos y en la revisión de los procesos de toma de decisiones. Es más, mientras ambos documentos recogen fidedignamente los compromisos internacionales a los que se ha adherido España, quedan sin valorar en profundidad los retos que éstos plantean dentro del marco político y operativo de la ayuda oficial española. Estos retos son especialmente relevantes en el caso de las intervenciones directas que la AECID despliega como parte de ayuda de emergencia y que es la forma más visible del compromiso de España con las respuestas a las crisis humanitarias. No obstante lo extendido de su práctica, este instrumento no ha sido sometido a una revisión específica de sus objetivos, limitaciones y valor añadido en el marco de la acción humanitaria española, ni tampoco ha sido descrito de forma particular en la estrategia sectorial.

Algunos estudios independientes han cuestionado la eficacia de las intervenciones directas y su convergencia con los principios humanitarios del buen donante humanitario que representa el marco político para

¹⁵ Como el nuevo estatuto de la AECID y la construcción de la Oficina de Acción Humanitaria y la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.

¹⁶ Ian Smillie y Larry Minear, *The Quality of Money: Donor behaviour in Humanitarian Financing*, Humanitarianism and War Project, The Feinstein International Famine Center, Tufts University, 2003.

todos los documentos estratégicos de la acción humanitaria española. Así, en 2006, la evaluación realizada en el marco de la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC, por sus siglas en inglés) a la financiación oficial española dentro de la respuesta internacional a la emergencia del sudeste asiático, señalaba que “la actuación directa de las agencias en la distribución de la ayuda humanitaria necesita ser objeto de evaluación. Esta forma de trabajo es una respuesta habitual del sistema de ayuda en todas sus instancias, tanto en la AECI como en el caso de la cooperación descentralizada. Da la impresión de que, a menudo, en España se prefieren estas modalidades por razones que no son necesariamente compatibles con los principios de la ayuda humanitaria”; “(...) En todos los casos, la intervención directa de las agencias ha supuesto el envío de equipos y suministros médicos. Otros donantes que respetan los principios de la buena práctica intentan no aumentar el número de actores sobre el terreno. Una de las conclusiones generales del estudio es que el sistema español favorece precisamente la multiplicación de actores”¹⁷.

Al margen de las conclusiones basadas en la evaluación de una emergencia concreta, la conciliación del recurso de las intervenciones directas con los objetivos y buenas prácticas humanitarias suscita algunas preguntas generales:

- El Plan Director 2009-2012¹⁸ establece como prioridad de la acción humanitaria que ésta esté “en todo momento orientada según las necesidades de los **beneficiarios** los cuales, junto a las instituciones de sus países, participarán en todo el proceso, empezando por la **definición de sus necesidades**.” Las acciones directas de la AECID –sean de ayuda bilateral directa a los gobiernos de los países afectados, despliegue de equipos técnicos o envíos de ayuda en especie a las pocas horas de haberse declarado la emergencia–, tienen un indudable valor de constituir

una respuesta rápida y ágil a las crisis, pero en cambio plantean algunas dudas en cuanto a cómo favorecen la implicación efectiva de los beneficiarios en todas las fases de la intervención y cómo llevan a cabo la identificación de necesidades, etapa tan compleja en los primeros momentos de la crisis.

- Las intervenciones directas de un donante humanitario, así como la entrega de ayuda bilateral al gobierno del país receptor, que a menudo es parte interesada de la crisis humanitaria (bien por su inoperancia e incapacidad de socorrer a sus ciudadanos, bien por su directa implicación como uno de los actores del conflicto), pueden ser contrarios a los principios de **neutralidad**, que significa que la ayuda humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa ahí donde la ayuda humanitaria se esté llevando a cabo; **imparcialidad** que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; e **independencia de la ayuda humanitaria**, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de objetivos políticos, económicos, militares u otros intereses de la política nacional o de la acción exterior del país donante (GHD, principio 2). Por ello, es muy importante que el recurso a la intervención directa como parte de la respuesta a una emergencia dada sea valorado cuidadosamente y caso por caso, para asegurar el cumplimiento de estos principios clave.
- Por otra parte, la intervención directa del donante podría ser vista como una usurpación del papel de las organizaciones humanitarias, poseedoras de los conocimientos específicos y del mandato humanitario que les legitima para llevar a cabo este tipo de labores en cualquiera de las fases del ciclo de emergencia. Así, el impulso de la intervención directa podría chocar con el principio suscrito por todos los donantes del CAD de **promover** “la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el papel vital de las Naciones Unidas, del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FIRC) y de las **organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias**” (GHD, principio 10; Consenso Europeo en Ayuda

¹⁷ Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC): *Informe de la Financiación Oficial Española en la Operación de Emergencia y Ayuda tras el Tsunami*, p. 8, <http://www.daraint.org/docs/SpainTECESP.pdf>.

¹⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012.pdf>

Humanitaria, punto 10), a no ser que se asegure la coordinación en base al valor añadido de la intervención directa con la labor de las organizaciones ejecutoras.

- El envío de ayuda en especie que en ocasiones acompaña el despliegue de los equipos propios de la AECID es otro instrumento de la acción humanitaria española. Sin embargo, los envíos de ayuda en especie de por sí no parecen estar en línea con los principios y buenas prácticas de los donantes oficiales, ya que no representan una **ayuda flexible ni adaptable a las necesidades cambiantes de la emergencia** y en ocasiones pueden sobrecargar las capacidades logísticas en el terreno. Con el fin evitar estos fallos, es importante que el recurso del reparto de ayuda humanitaria en especie sea sólo una parte de la respuesta española a una crisis humanitaria y que su utilidad sea valorada caso por caso y en función de las necesidades de cada emergencia.
- En materia de la **coordinación** entre donantes para la articulación de una eficaz respuesta humanitaria global, y en materia de la coordinación de los actores en el terreno –gobierno local, agencias de Naciones Unidas, FIRC/CICR, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, actores militares y de protección civil, etc.–, la **multiplicación de actores sin atención a su valor añadido**, a su experiencia previa en la zona y a su imbricación en las redes locales, suponen una sobrecarga del todo injustificada para una coordinación humanitaria ya débil y dificultosa.
- El **refuerzo de las capacidades locales**, tanto a través de las comunidades afectadas como de los gobiernos, es uno de los compromisos contraídos por los donantes signatarios de la iniciativa GHD. La práctica extendida de las intervenciones directas, especialmente en las respuestas a desastres naturales, debe analizar su valor añadido y su capacidad de favorecer el empoderamiento de estos colectivos y facilitar el retorno a un modo de vida sostenible más allá de la fase de emergencia.
- Por último, en el pasado las intervenciones directas han sido cuestionadas por **desvirtuar los montos de la financiación humanitaria oficial**, puesto que en el volumen total de la ayuda se habían incluido los cos-

tos del transporte aéreo, los costos del personal desplegado y una estimación del valor de los bienes transportados¹⁹.

Pasos para el futuro

Como parte de su investigación sobre la calidad de la acción humanitaria, el Área de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE llevará a cabo un análisis comparativo de la eficacia e impacto del instrumento de intervenciones directas en comparación con el papel de España como donante humanitario a través de la financiación de organizaciones ejecutoras de ámbito nacional, internacional y local. El estudio se llevará a cabo en dos niveles: por un lado, el análisis de las especificidades de las intervenciones directas como instrumento de la acción humanitaria y su encaje en el sistema humanitario español y sus documentos estratégicos. Por el otro, se realizará una evaluación comparativa de la eficacia de las intervenciones directas de la AECID con los proyectos financiados por la Agencia en tres emergencias humanitarias cubriendo el espectro de emergencias complejas y desastres naturales. En su investigación, FRIDE aplicará los criterios adaptados de evaluación de ayuda humanitaria del CAD: pertinencia, eficacia, eficiencia, conectividad y coordinación, cobertura, coherencia e impacto, así como el análisis de algunos temas transversales determinantes para la calidad de la acción humanitaria, como son el cumplimiento con los consensos internacionales, la atención al contexto local, el acceso/espacio humanitario y la protección, el refuerzo de capacidades locales y la apropiación de los beneficiarios, los asuntos relacionados con género, recursos humanos y visibilidad.

La metodología detallada del proyecto será publicada tras un proceso de revisión externa y su prueba piloto en un estudio de caso.

¹⁹ Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC): *Informe de la Financiación Oficial Española en la Operación de Emergencia y Ayuda tras el Tsunami*.

Velina Stoianova, Investigadora, Área de Acción Humanitaria y Desarrollo, FRIDE

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org