



**Informe de Proyecto**  
Revisión de modelos de  
intervención directa para la  
acción humanitaria española.

Co-financiado por:



**FRIDE**  
*A European Think Tank for  
Global Action*

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001  
Madrid Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91  
244 47 41 E-mail : fride@fride.org  
www.fride.org

## Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria

**Velina Stoianova**  
Investigadora, FRIDE

### Introducción

El período 2005-2009 ha supuesto el punto de inflexión para la reforma de la Cooperación Española y ha conducido a un aumento sin precedente de los recursos destinados a las políticas de desarrollo y a la ayuda humanitaria, y a una notable profesionalización y consolidación del sistema. La avalancha de cambios<sup>1</sup> emprendidos por el primer Ejecutivo socialista obedecía en parte a la voluntad de alinearse con los consensos internacionales adoptados desde comienzos de la década, así como al imperativo de paliar el tradicional atraso español en materia de cooperación internacional. Aunque las políticas de desarrollo han experimentado un importante empuje, los avances en materia de acción humanitaria han sido los más notorios.

Al margen de los incrementos cuantitativos – los fondos oficiales destinados a ayuda humanitaria prácticamente se duplicaron entre 2004 y 2006 –, han sido los cambios estructurales y estratégicos los que han centrado la atención de la comunidad humanitaria.

Primero, la elaboración y adopción de la largamente esperada 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 de 2007. Por otra parte, la reforma de la AECID supuso un paso fundamental para la ayuda humanitaria – la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID y la elevación de las políticas humanitarias al grado asimilado al gabinete técnico. La nueva Oficina de Acción Humanitaria centró las expectativas de propiciar la formación de un equipo de trabajo estable y coordinado, que fomente una aproximación más estratégica y a largo plazo a los asuntos humanitarios, y que coordine eficazmente los diversos y dispersos actores de la cooperación española. Por último, la distinción por primera vez de la acción humanitaria con un capítulo específico del

<sup>1</sup> 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, la mayor presencia en los debates internacionales y europeos, además del 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.

nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y la inclusión del compromiso de elaborar un Plan de Acción para la implementación de los Principios de la Buena Donación Humanitaria<sup>2</sup> en el período de validez del Plan, refirieron el compromiso del Ejecutivo con la mejora de la eficacia de la acción humanitaria oficial.

Han transcurrido dos años desde estos eventos y podemos afirmar que la acción humanitaria ha dejado de ser el patito feo de la política de cooperación. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID está operativa, se ha profundizado en el desarrollo de mecanismos de financiación más ágiles para las organizaciones no gubernamentales (ONG) españolas, se han reforzado los instrumentos de ayuda directa con la apertura de un Centro Logístico Humanitario en Panamá que sirve a toda América Latina, América Central y el Caribe y ha decrecido drásticamente el número de operativos humanitarios conjuntos con las fuerzas armadas. Todos estos avances ya le valieron a España un positivo informe por parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD), que sin embargo señalaba la necesidad de profundizar en las reformas iniciadas durante la pasada legislatura 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”.<sup>3</sup> Entre los meses de octubre de 2008 y noviembre de 2009, el Área de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE ha llevado a cabo una revisión comparativa de los modelos de acción humanitaria de la Cooperación Española, con especial énfasis en el análisis de la eficacia, eficiencia e impacto de la ayuda directa (o intervenciones directas) en comparación con el papel de la AECID como donante humanitario.

## Metodología

Para la revisión de los modelos de acción humanitaria española se optó por dos niveles de análisis: por un lado, se estudió el marco teórico de la acción directa española y de los mecanismos de financiación humanitaria a organizaciones implementadoras; y, por el otro, se analizó la eficacia, eficiencia e impacto del uso de cada modelo a través de tres estudios de caso sobre respuestas humanitarias a desastres naturales y emergencias complejas.

### Método mixto

Para estudiar la respuesta humanitaria por parte de la Cooperación Española en tres contextos distintos, y en base a un análisis comparativo de las distintas formas de intervención (directa e indirecta), parece pertinente tomar como elemento de partida de este análisis los distintos instrumentos de financiación con los que la Cooperación Española funciona, y cuyo uso define que una intervención sea directa o indirecta. Sin embargo, tan importante como los instrumentos para intervenir, es decir el ‘con qué’ se interviene, son el ‘por qué’, ‘qué’, ‘quién’, ‘para qué’, ‘cómo’, ‘cuándo’ y ‘dónde’ se interviene. En efecto, cualquier intervención debe contener estos elementos de definición básicos, que sirvan de marco de valoración y comparación respecto a cualquier otra intervención.

<sup>2</sup> Good Humanitarian Donorship, [www.goodhumanitarianandonorship.org/background.asp](http://www.goodhumanitarianandonorship.org/background.asp).

<sup>3</sup> OECD Development Assistance Committee: Peer Review of Spain (2007), p. 89.

<b>Respuesta Humanitaria</b>		
Elementos contextuales	• Por qué	▶ Las necesidades sociales a las que una crisis humanitaria conlleva y a las que se debe dar respuesta.
	• Qué	▶ El objeto a analizar, es decir la intervención en sí que responde a las necesidades sociales.
	• Quién	▶ Los actores intervinientes en la respuesta.
	• Dónde	▶ Territorios Palestinos, Haití/Panamá y Mozambique.
Resultados	• Para qué	▶ Los objetivos de la intervención que producen unos resultados.
Procesos	• Cómo	▶ Los procesos que explican la intervención. El modo de interrelación de todos los elementos de la intervención.
	• Cuándo	▶ El marco temporal de la respuesta. La secuencia de los hechos de la respuesta.
Elementos estructurales	• Con qué	▶ Las capacidades y los instrumentos de financiación con los que se interviene.

Una vez se hayan determinados estos elementos definitorios de cualquier intervención, que son a su vez los elementos de base con los que se compararán los distintos tipos de intervención de la Cooperación Española, hay que saber ahora cómo, de manera más concreta, van a utilizarse los distintos elementos.

- El por qué, qué, quién y dónde: sirven básicamente para contextualizar la intervención; son, por tanto, elementos contextuales.
- El para qué: explica los resultados de la intervención, tanto en términos de *outputs*, es decir las actividades que produce la intervención, como de *outcomes* o efectos a largo plazo que producen dichas acciones.
- El cómo y cuándo: explican el proceso de la propia intervención en el que el factor tiempo es esencial para entender los pasos de la respuesta.
- El con qué: son los elementos estructurales con los que se cuentan para poder intervenir; son por tanto las capacidades, los recursos y los instrumentos de financiación.

Estos cuatro grupos: contexto, resultados, procesos y estructura, son los que marcan los temas principales sobre los que girarán los estudios de caso. Los diferentes modelos de intervención, utilizados simultáneamente en una misma respuesta de emergencia, se compararán entonces en base a los temas principales siguientes:

- 1- El contexto general donde se enmarca la respuesta: contexto del país y contexto de la emergencia (*elementos contextuales*).
- 2- El proceso de la respuesta entendido en sus fases de consulta, toma de decisiones e implementación (*relación entre resultados y procesos*).
- 3- El marco temporal de la respuesta (*relación entre resultados y procesos*).
- 4- Instrumentos de la respuesta (*estructura*).
- 5- Capacidades de la Cooperación Española (*estructura*).

Cada modelo de intervención humanitaria –directa o indirecta – interrelaciona sus elementos de definición de distinta manera; por ejemplo, la intervención directa en Haití de la Cooperación Española jugó con unos tiempos o capacidades distintas que las que se usaron para intervenir de manera indirecta. Por lo tanto, esas maneras diferentes de interrelación entre los elementos de las intervenciones son las que producirán juicios de valor sobre la eficacia de la ayuda directa e indirecta. Los juicios de valor se emitirán en base a los criterios reconocidos del CAD de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

De esta manera, el análisis comparativo de los modelos de intervención se basa en un método mixto que combina el modelo sistémico que reposa en los procesos, y el modelo tradicional que se basa en criterios. A continuación, se analiza en detalle cada uno de los modelos descritos.

## Modelo sistémico

El modelo sistémico o comprensivo es el que estudia las respuestas de manera contextual; es decir, lo que se busca es comprender los hechos y el por qué del desarrollo de los eventos, analizando todos los datos y causas del programa o del operativo directo de ayuda. El modelo comprensivo analiza los datos y causas viendo los objetivos, procesos y elementos estructurales de la intervención. Los pasos que se siguen para ello consisten en:

- Observar los objetivos del programa considerando los resultados operativos (*outputs*) y los efectos del programa a más largo plazo (*outcomes*).
- Ver la relación de los resultados con los procesos.
- Analizar la relación de los procesos con la estructura.

De esta manera, se llega a una comprensión de los elementos del programa (o del operativo directo de ayuda) y a una explicación de su funcionamiento. Para ello, los procesos deben analizarse como problemas para encontrar fallos o contradicciones. Hallada una primera contradicción en el proceso, se recurre de nuevo a los datos que se tienen para entender su causa. Sin embargo, los datos son finitos y, en los contextos de ayuda humanitaria de emergencia, a menudo, limitados. Para llenar estas lagunas de información se elaboran hipótesis e interpretaciones, basadas en los hechos observados. A continuación, si se tienen varias interpretaciones o hipótesis que parecen igualmente ciertas se deben poner en el contexto de la intervención, volver a los datos, contrastarlas y consultarlas con los stakeholders, hasta acabar por escoger la hipótesis más plausible.

En los tres estudios de caso se trató de analizar la acción humanitaria de la Cooperación Española en un mismo contexto de crisis pero en base a distintos modelos de intervención, lo que permite analizar cómo ha actuado con usos distintos de, por ejemplo:

- sus capacidades: utilizando básicamente capacidades internas para intervenir directamente, o bien las capacidades de las organizaciones que financia para dar respuesta indirecta;
- sus instrumentos de acción humanitaria: subvenciones del Estado, convenios de emergencia o envíos directos de material y distribución de tal material.

Es obvio que dichos usos dan lugar a procesos de intervención muy distintos, cuyos problemas o fallos existentes dan pistas sobre cuán eficaz ha sido un tipo de intervención u otra. Por lo tanto, la importancia de los procesos de la respuesta para diferenciar y analizar los elementos de la intervención directa y de financiación humanitaria - y llegar así a dar unas recomendaciones precisas sobre cómo mejorar la acción humanitaria española global (directa e indirecta) - , parece motivo suficiente para justificar la adecuación del modelo sistémico para el estudio de caso que aquí nos ocupa.

No obstante, parecería también que el análisis sistémico de la eficacia de la ayuda directa respecto de la indirecta, para poder arrojar conclusiones lo más reales e útiles posibles para los distintos intereses de los *stakeholders*, necesitaría apoyarse en algo objetivo que diera más peso y veracidad a las interpretaciones. Es, en definitiva, con un modelo criterial o estandarizado con el que se consigue esa mayor objetividad.

## Modelo criterial

El modelo criterial es con el que se realiza un análisis preordenado, con criterios estandarizados. Este modelo extrae en primera instancia las necesidades informativas, es decir aquello que se necesita conocer para responder al objetivo general que se persigue. Las necesidades informativas son las que a posteriori hacen emerger los criterios relevantes para el análisis que se quiere hacer. Así, las necesidades informativas que se han formulado en preguntas se encuadran en cada uno de los criterios estándar.

Conociendo ya el objetivo general de los estudios de caso, se presentan ahora los criterios y sus respectivas preguntas, que serán la base de análisis utilizada para realizar los estudios de caso.<sup>4</sup> Las preguntas están destinadas para las misiones al terreno y a los distintos actores, tratando de conseguir la mayor objetividad posible.<sup>5</sup> Esto se consigue triangulando la información; es decir que una opinión o respuesta a alguna de las preguntas tiene validez cuando ha sido afirmada por más de dos personas en el terreno. Por último, se diferencian las preguntas en base a si se trata de analizar la intervención directa o la intervención realizada por contrapartes de la AECID.

**Criterios principales:** pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, cobertura, conectividad, coordinación.

**Criterios transversales:** participación de los beneficiarios/refuerzo de capacidades locales, visibilidad, género, contexto local.

<b>Criterio de Pertinencia/relevancia:</b> Adaptación de los objetivos y actividades al contexto local, con atención a las necesidades y capacidades y con el fin de incrementar la rendición de cuentas y la apropiación.	
<b>Análisis de la intervención directa</b>	<b>Análisis de proyectos de contrapartes AECID</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo fue realizada la selección de los beneficiarios, sectores de intervención y el material elegido para la respuesta? ¿Se han utilizado, para estas decisiones, las líneas de base de los proyectos financiados en la zona?</li> <li>- ¿Fue adecuada la selección de material elegido para la respuesta? ¿Se consultó con los beneficiarios?</li> <li>- ¿Qué estándares de calidad fueron tomados como referencia para la Intervención?</li> <li>- ¿Cómo ha contribuido la intervención directa a la respuesta global de la crisis?</li> <li>- ¿Qué criterio de medición de vulnerabilidades se ha utilizado? ¿Se ha hecho AVC (Análisis de Vulnerabilidad y Capacidades)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Fue la respuesta elegida adecuada a las necesidades? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Cuál es el valor añadido de la agencia en el contexto de esta crisis?</li> <li>- ¿Cómo fue realizado el análisis de necesidades? ¿Se han utilizado las líneas de base?</li> <li>- ¿Fueron adecuados los materiales suministrados en la respuesta a la emergencia?</li> <li>- ¿Qué criterio de medición de vulnerabilidades se ha utilizado?</li> </ul>

<sup>4</sup> Se debe tener en cuenta que todas las preguntas de análisis a continuación no tienen por qué ser relevantes para todas las misiones al terreno. También, puede ocurrir que las que sí sean relevantes en cada contexto, probablemente no puedan ser todas contestadas o suficientemente contrastadas por las limitaciones que conlleva cualquier misión al terreno.

<sup>5</sup> Las fuentes de información en las misiones de terreno han sido Actores de la Cooperación Española con competencias en acción humanitaria (Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en Madrid, Oficinas Técnicas de Cooperación en Territorios Palestinos Ocupados, Haití y Mozambique, Centro Logístico Humanitario de la AECID en Panamá); Organizaciones humanitarias locales y nacionales de cada uno de los 3 países de estudio de caso; Organizaciones humanitarias internacionales- especialmente las contrapartes directas de la respuesta humanitaria de la AECID en cada una de las 3 crisis – tales como fondos globales, sistema de Naciones Unidas (+ OIM, Organización Internacional de las Migraciones), Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ONG internacionales; Autoridades locales y nacionales de cada uno de los 3 países; representantes de las comunidades locales; y beneficiarios de la ayuda directa y/o indirecta de la Cooperación Española.

<b>Criterio de eficacia:</b> Grado de cumplimiento de los objetivos marcados (NB: es probable que no existan objetivos correctamente formulados). La adecuación temporal de la respuesta es clave para el cumplimiento de los objetivos. Se analiza la eficacia en base a <i>timeliness</i> y <i>needs assessment</i>	
Análisis de la intervención directa	Análisis de proyectos de contrapartes AECID
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo fueron identificados los objetivos del proyecto (por la OTC/embajada, desde sede, por una agencia humanitaria)?</li> <li>- ¿Se han cumplido los objetivos? ¿A través de qué proceso o instrumento? ¿Cuáles fueron las razones para el éxito/fracaso de la intervención?</li> <li>- ¿Se prestó asistencia durante todas las fases de la intervención? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Hubo acuerdo en la identificación de necesidades de la población?</li> <li>- ¿Cuál fue la fuente utilizada para la identificación de necesidades?</li> <li>- ¿Fue la misma para todos los actores? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Hubo acuerdo sobre la necesidad de una ID?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo fueron identificados los objetivos del proyecto (por la agencia implementadora, por el donante, conjuntamente)?</li> <li>- ¿Se han cumplido los objetivos? ¿A través de qué proceso o instrumento? ¿Cuáles fueron las razones para el éxito/fracaso de la intervención?</li> <li>- ¿Se prestó asistencia durante todas las fases de la intervención? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Hubo acuerdo en la identificación de necesidades de la población?</li> <li>- ¿Cuál fue la fuente utilizada para la identificación de necesidades?</li> <li>- ¿Fue la misma para todos los actores? ¿Por qué?</li> </ul>

<b>Criterio de eficiencia:</b> Resultados obtenidos en comparación con los insumos utilizados.	
Análisis de la intervención directa	Análisis de proyectos de contrapartes AECID
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comparación de los costes-beneficios (inputs-outputs) de la intervención con otra modalidad de intervención directa u otro proyecto similar canalizado a través de organización humanitaria.</li> <li>- ¿Qué recursos logísticos, humanos, etc. fueron utilizados en la ID?</li> <li>- ¿Dónde fueron adquiridos los bienes distribuidos? ¿Cuál fue el criterio seguido para tomar la decisión? ¿Cuál fue el coste de oportunidad de la decisión?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comparación de los costes-beneficios de la intervención con otro proyecto similar de otra organización humanitaria.</li> <li>- ¿Cómo han influido las particularidades administrativas y/o operativas del donante en la eficiencia de la respuesta?</li> <li>- ¿Cuál fue la utilización de los recursos (qué bienes se proporcionaron por cada euro)?</li> <li>- ¿Qué recursos logísticos, humanos, etc. fueron utilizados para este proyecto?</li> </ul>

<b>Criterio de impacto:</b> Efectos del proyecto a mayor escala (nivel económico, político, social, etc.)	
Análisis de la intervención directa	Análisis de proyectos de contrapartes AECID
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo afecta la intervención directa a los temas transversales y especialmente al fortalecimiento de capacidades locales y al empoderamiento de los beneficiarios? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Cómo ha mejorado la vida de los beneficiarios como resultado de la intervención?</li> <li>- ¿Ha supuesto la intervención un cambio/mejora en la exposición al riesgo por parte de los beneficiarios? ¿Ha cambiado su vulnerabilidad frente al riesgo?</li> <li>- ¿Se han salvado vidas y/o medios de vida con la intervención?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo afecta el programa a los temas transversales?</li> <li>- ¿Cómo ha mejorado la vida de los beneficiarios como resultado del proyecto?</li> </ul>

**Criterio de cobertura:** Necesidad de que la ayuda llegue a toda la población necesitada dondequiera que esté.

Análisis de la intervención directa	Análisis de proyectos de contrapartes AECID
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo fue seleccionado el sector de intervención y la población beneficiaria de la respuesta?</li> <li>- ¿De qué manera la respuesta ha asegurado la llegada de la ayuda a todas las víctimas de la crisis? ¿Hubo omisión de sectores o poblaciones afectadas? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Hubo una desagregación de necesidades por área, edad, sexo, etc.?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo se seleccionaron los beneficiarios del proyecto?</li> <li>- ¿Se han cumplido los objetivos del proyecto para todos los beneficiarios? ¿En qué medida? Desagregar por grupo.</li> <li>- ¿Se han articulado respuestas distintas para los diversos grupos? ¿Qué criterio fue seguido? ¿Por qué?</li> </ul>

**Criterio de conectividad:** La respuesta a las necesidades más apremiantes debería tener en cuenta las necesidades a largo plazo (*sostenibilidad* en desarrollo) (LRRD).

Análisis de la intervención directa	Análisis de proyectos de contrapartes AECID
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Hubo recursos destinados a vincular la respuesta inmediata con la R/R y desarrollo? ¿Cuáles?</li> <li>- ¿Cuál fue la consecuencia de la distribución de fondos entre las fases de respuesta y reconstrucción?</li> <li>- ¿Hubo recursos destinado a la prevención o preparación para emergencias?</li> <li>- ¿Cuál ha sido la conexión de la respuesta a esta crisis con los proyectos (de desarrollo o AH) ya existentes?</li> <li>- ¿Se ha utilizado el fortalecimiento de capacidades y las lecciones aprendidas de otras ID para mejorar la respuesta a esta crisis (en términos de RR HH, conocimientos técnicos, etc.)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿La financiación del proyecto de respuesta a la emergencia prevé una fase de transición con la R/R y desarrollo?</li> <li>- ¿Cuál fue la consecuencia de la distribución de fondos entre las fases de respuesta y reconstrucción?</li> <li>- ¿Apoya el donante las tareas de prevención y preparación para emergencias? ¿Y sus planes de contingencia?</li> <li>- ¿Cuál ha sido la conexión de la respuesta a esta crisis con los proyectos (de desarrollo o AH) ya existentes?</li> <li>- <b>(para contextos de desastre natural, Haití y Mozambique)</b> ¿Se han sabido aprovechar los efectos del desastre en la respuesta a la emergencia de tal forma que la condición de los beneficiarios quede mejorada respecto de la condición que tenían antes del desastre (Build Back Better)?</li> </ul>

**Criterio de coordinación:** Uso sistemáticos de instrumentos de los distintos actores para proporcionar AH de manera cohesiva y efectiva (planificación estratégica, gestión de información, DOL, etc.).

Análisis de la intervención directa	Análisis de proyectos de contrapartes AECID
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Hubo coordinación con todas las partes implicadas en la crisis (especialmente gobierno local)? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Se ha compartido el análisis de necesidades y la planificación de la respuesta con otros donantes para asegurar una buena cobertura de la misma?</li> <li>- ¿Hubo duplicación con proyectos de otros actores (donantes o implementadores)?</li> <li>- ¿Cuál fue el uso de los foros de coordinación de la crisis para decidir la ID (clusters, humanitarian working groups y reuniones periódicas donantes)?</li> <li>- ¿La presencia física de la AECID en el terreno, debida a la ID, supone una mayor coordinación con los actores de la zona en comparación con la coordinación que existe en los proyectos financiados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se ha compartido el análisis de necesidades y la planificación de la respuesta con otras agencias para asegurar una buena cobertura de la misma?</li> <li>- ¿Promovió el donante la coordinación de las agencias mediante acuerdos de financiación para la crisis?</li> <li>- ¿Hubo coordinación con todas las partes implicadas en la crisis (especialmente con el gobierno local)? ¿Por qué?</li> </ul>

<b>Criterio transversal de participación de beneficiarios/refuerzo de capacidades locales:</b> Los beneficiarios deben estar implicados en todas las fases de la respuesta con el fin de asegurar su apropiación y el refuerzo de sus capacidades para afrontar futuras crisis.	
<b>Análisis de la intervención directa</b>	<b>Análisis de proyectos de contrapartes AECID</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es la opinión de los beneficiarios sobre la calidad de la intervención?</li> <li>- ¿A través de qué canales se hará la rendición de cuenta de los beneficiarios de la intervención directa?</li> <li>- ¿Cuál fue la participación de los beneficiarios?</li> <li>- ¿Ha habido algún seguimiento de la ayuda distribuida y/o rendición de cuentas hacia los beneficiarios?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Participaron los beneficiarios en todas las fases del proyecto: identificación, diseño, ejecución?</li> <li>- ¿Cuál es la opinión de los beneficiarios sobre la calidad de la intervención?</li> <li>- ¿Cuál fue la participación de los beneficiarios?</li> <li>- ¿Ha habido algún seguimiento del proyecto y/o rendición de cuentas hacia los beneficiarios?</li> </ul>

<b>Criterio transversal de contexto local:</b> Influencia del contexto local en la respuesta a la crisis. Influencia de la respuesta humanitaria en el contexto local (+ o -).	
<b>Análisis de la intervención directa</b>	<b>Análisis de proyectos de contrapartes AECID</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿En qué medida influyeron las especificidades del contexto en el diseño y ejecución de la respuesta?</li> <li>- ¿Cuál fue el impacto de la respuesta sobre las capacidades del Gobierno local, sociedad civil, organizaciones humanitarias, etc.?</li> <li>- ¿Cuál fue la relación con las autoridades locales en la respuesta a la crisis (coordinación respuesta, identificación conjunta de necesidades, información, etc.?)</li> <li>- ¿Existen formas de relacionarse con las autoridades locales específicas para el caso de ID?</li> <li>- ¿Se ha encontrado la ID con algunas limitaciones debido al contexto local? Si es así ¿Cómo se han afrontado esas limitaciones?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿En qué medida influyeron las especificidades del contexto en el diseño y ejecución de la respuesta?</li> <li>- ¿Cuál fue el impacto de la respuesta sobre las capacidades del Gobierno local, sociedad civil, organizaciones humanitarias, etc.?</li> </ul>

<b>Criterio transversal de visibilidad:</b> Relevancia de la visibilidad de la respuesta en su planificación y ejecución	
<b>Análisis de la intervención directa</b>	<b>Análisis de proyectos de contrapartes AECID</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué suponen las ID en términos de visibilidad y en comparación con los otros proyectos financiados?</li> <li>- ¿Hay conciencia en la comunidad humanitaria del país de la realización del operativo directo de respuesta?</li> <li>- ¿Cómo es percibida la presencia de la AECID por los demás actores en la respuesta?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué grado de conocimiento tienes los actores en el país de cómo se distribuye la financiación de los donantes?</li> <li>- ¿Cuáles son los foros para la distribución de esta información? ¿Participa la AECID de manera consistente?</li> </ul>

A la vista de cada uno de los dos modelos – sistémico y criterial - como base metodológica para realizar los estudios de caso, y del objetivo de revisar comparativamente los modelos de acción humanitaria española, resulta pertinente la elección de un método mixto de análisis. En efecto, el análisis comparativo de los distintos modelos de intervención de la AECID pretende desarrollar estudios de caso entendidos como informes propositivos, es decir, que plantean cuestiones que deberían ser consideradas por los distintos niveles de la Cooperación Española con competencias en acción humanitaria, con el fin de mejorar la eficacia de su respuesta a emergencias. No se trata por lo tanto de emitir juicios de valor que conduzcan

a recomendaciones muy específicas, pues el objeto de estudio no es un programa o proyecto cerrado con sus componentes bien definidas, sino que son modelos de intervención sobre los que, más adelante y más allá de los estudios de caso, interesa conocer hasta qué punto contribuye cada uno de esos modelos a la eficacia de la ayuda humanitaria; es decir, analizar hasta dónde las respuestas humanitarias de la Cooperación Española cumplen con los criterios inherentes a los principios básicos de la Acción Humanitaria (independencia, imparcialidad, neutralidad, etc.) definidos en los consensos internacionales y buenas prácticas. Se trata en definitiva de un análisis de políticas e instrumentos, y no de una evaluación de un programa concreto.

En efecto, el análisis comparativo de los distintos modelos de intervención de la Cooperación Española pretende desarrollar estudios de caso entendidos como informes propositivos, es decir que plantean cuestiones que deberían ser consideradas por los distintos niveles de la Cooperación Española con competencias en acción humanitaria, con el fin de mejorar la eficacia de su respuesta a emergencias. No se trata por lo tanto de emitir juicios de valor que conduzcan a recomendaciones claras, pues el objeto de estudio no es un programa o proyecto cerrado con sus componentes bien definidas, sino que son modelos de intervención sobre los que, más adelante y más allá de los estudios de caso, interesa conocer hasta qué punto contribuye cada uno de esos modelos a la eficacia de la ayuda humanitaria. El método mixto permite definir mejor el objeto a analizar, y explicar mejor los datos que resulten confusos. En cada parte de los informes se analizan los aspectos de los distintos modelos de intervención en base a, por un lado, la explicación de los procesos de la respuesta, y por el otro, en base a los criterios que sean más relevantes para contestar a cada tema o parte.

## Los modelos de acción humanitaria

Para los propósitos del proyecto de FRIDE los modelos de acción humanitaria de la Cooperación Española fueron divididos en dos categorías: la ayuda directa (o intervenciones directas) y la financiación humanitaria canalizada a través de programas o proyectos de contrapartes (o el papel de la AECID como donante humanitario). En el primer grupo se han incluido todos aquellos operativos de respuesta a emergencias en los que la AECID ha actuado como agencia implementadora, sea directamente a través de su personal o mediante delegación. El concepto de ayuda directa utilizado en este estudio también incluye la adquisición y transporte de ayuda en especie aún cuando no ha sido recibida o distribuida por la AECID u otro organismo delegado, el despliegue de equipos humanos y técnicos, y la transferencia de fondos a las OTC para la ejecución de la respuesta humanitaria. El concepto no abarca las asistencias técnicas ofrecidas por la Cooperación Española a los gobiernos de los países receptores, tales como el envío de personal técnico cualificado para su integración en los equipos permanentes de gestión de emergencias del país.

La categoría de financiación humanitaria, creada para el proyecto de revisión comparativo de los modelos, comprende todos los mecanismos de aprobación y desembolso de fondos destinados a la ayuda humanitaria de los que actualmente dispone de AECID, independientemente de la naturaleza de la organización u organismo receptor de los fondos. Se han estudiado las Convocatorias Abiertas y Permanentes (CAP) que constituyen la vía más consolidada de financiación de las ONG españolas, los convenios con ONG y las subvenciones de Estado que están especialmente pensadas para la financiación de organismos multilaterales, aunque también pueden ser aplicadas a los organismos públicos de los países destinatarios de la ayuda, así como ONG locales u otras instituciones locales sin ánimo de lucro que lleven a cabo acciones de ayuda humanitaria en sus países de origen. No se han analizado específicamente los fondos anuales preaprobados para organismos multilaterales – mecanismo habitualmente aplicado a las agencias de la ONU y asimilado a los convenios con ONG españolas –, ya que el mecanismo de desembolso de los fondos sigue siendo el de la subvención de Estado. Tampoco han sido estudiados los fondos comprometidos por otras agencias del Estado, distintas a la AECID - puesto que es ésta la que tiene la competencia directa en materia de cooperación -, para actividades relacionadas con la acción humanitaria. Es el caso, por ejemplo, de algunos fondos para la lucha contra el cambio climático, aprobados y gestionados por la Presidencia del Gobierno y que podrían constituir un mecanismo de prevención, preparación y reducción de riesgo de desastres.

## Resultados del análisis comparativo

Las intervenciones directas de la AECID son sin duda un modelo específico y diferenciador de la ayuda humanitaria española, además de ser el más reconocible para el público general debido a su visibilidad y habitual cobertura mediática. Aunque otros donantes del CAD también recurren a la ayuda bilateral directa, sólo una minoría prioriza la ayuda en especie como un modelo sistemático de respuesta a emergencias.

Estructuralmente, el sistema humanitario español es asimilable al de los donantes más avanzados, puesto que cuenta con una Agencia de cooperación internacional y con una Oficina de Acción Humanitaria específica que coordinan las políticas y los actores humanitarios. También dispone de una estrategia humanitaria definida, tiene una red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en la mayoría de los países donde opera la Cooperación Española y está reforzando notablemente su capacidad de gestión de los crecientes volúmenes de ayuda. Así y todo, la acción humanitaria española (sobre todo en cuanto a la ayuda directa) se asemeja más a la de donantes emergentes y carentes de un sistema humanitario estructurado, o a la de países como Italia que sufren carencias estructurales que limitan gravemente su capacidad de gestionar la AOD. Las intervenciones directas de la AECID tienden a ser numerosas (21 en 2007), dispersas geográficamente (este mismo año abarcaron América Latina, Centroamérica, el Caribe, África Subsahariana, Oriente Próximo y Sudeste Asiático), no presentan consistencia en cuanto a la magnitud de la emergencia que los desencadena y suelen limitarse al envío de ayuda en especie. La AECID tiene el potencial de desarrollar su modelo de intervención directa de una manera más estratégica, a través de la especialización por sectores o zonas de intervención, o bien a través de una redefinición de la ayuda directa que incorpore las asistencias técnicas (a través de un refuerzo de las capacidades de las OTC), la participación en misiones conjuntas de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), refuerzo del sistema de coordinación humanitaria a través de la participación activa en los grupos de trabajo a nivel de país o el desarrollo de sus capacidades para integrar de manera estable las misiones de los Equipos de la ONU para la Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC).

Al margen de decisiones estratégicas y consideraciones de visibilidad y notoriedad de la ayuda humanitaria española, este estudio estima que el recurso de la ayuda directa sirve el propósito de suplir algunas deficiencias estructurales del sistema de Cooperación Española que, aunque en vías de mejora, están todavía pendientes de una solución definitiva. Se trataría sobre todo de la todavía escasa capacidad para gestionar los crecientes fondos destinados a la AOD, la lentitud de los desembolsos, la marcada inflexibilidad de los mecanismos de financiación disponibles y la falta de suficientes recursos humanos cualificados tanto en sede como en las OTC. Estos lastres han ralentizado tradicionalmente el crecimiento de la AOD española y, muy especialmente, de la ayuda humanitaria, donde la capacidad de coordinarse efectivamente con multiplicidad de actores y tomar decisiones rápidas e informadas para proveer de una respuesta ágil, flexible y adaptable a las necesidades cambiantes es vital para la eficacia de la ayuda.

El cumplimiento de estos criterios de calidad de la acción humanitaria supone aún mayor reto en el caso de desastres naturales repentinos, cuando la ventana temporal para la respuesta a la emergencia es aún más estrecha. Por ello, no es sorprendente que el recurso a la intervención directa haya sido utilizado mayoritariamente para este tipo de ayuda humanitaria (10 de los 14 operativos de ayuda directa en 2006, 18 de 21 en 2007, 8 de 9 en 2008, 4 de 5 en 2009<sup>6</sup>) frente a las respuestas a emergencias complejas que permiten más margen de planificación y desembolso de la ayuda. Asimismo, mientras los mecanismos

<sup>6</sup> En 2006, operativos de ayuda directa financiados por la AECID fueron desplegados en Bolivia, Ecuador, Mauritania, Argelia, Irán, Indonesia, Colombia, Timor Leste, Líbano, Afganistán, Filipinas y Mozambique; en 2007 en Méjico, Perú, Filipinas, Líbano, Bangladesh, Nicaragua, Pakistán, Angola, el Sahara Occidental, Jamaica, República Dominicana, Cabo Verde, Ghana, Senegal, Uruguay, Paraguay, Colombia y Mozambique; en 2008 la AECID tuvo intervenciones directas en Bolivia, Ecuador, Tayikistán, China, Jamaica, Cuba, Haití, Yemen y Angola; en 2009 en los Territorios Palestinos/Franja de Gaza, Costa Rica, Filipinas, Indonesia y El Salvador (Fuentes: OCHA ReliefWeb Financial Tracking Service, AECID [www.aecid.es](http://www.aecid.es) y ECHO Holis 14 point system).

de financiación humanitaria apenas varían de un contexto a otro, las modalidades de intervención directa analizadas para este estudio son muy diversas como resultado de la flexibilidad de este modelo para adecuarse a las directrices específicas de la Oficina Humanitaria de la AECID para cada crisis.

En el caso de la ayuda humanitaria para la crisis en Gaza de finales de 2008 y comienzos de 2009, la opción elegida fue el envío desde España de material de ayuda no alimentaria de primera necesidad (kits higiénicos, mantas, etc.). La selección del material se realizó muy correctamente en base a la lista de necesidades elaborada y semanalmente actualizada por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados en Oriente Próximo (UNRWA por sus siglas in inglés). UNRWA fue la destinataria final de la ayuda y la encargada de su distribución en los centros de reasentamiento de emergencia en la Franja de Gaza, aunque el cargo fue recibido, consignado y transportado por la Hashemite Charity Foundation de Jordania, una ONG perteneciente a la Corte Real de Jordania. El estudio de caso de Haití presentaba características específicas, puesto que implicaba el uso del, entonces, recientemente inaugurado Centro Logístico Humanitario en Panamá, asimismo por la peculiar decisión de que la OTC en Puerto Príncipe fuese la encargada de distribuir parte de la ayuda española fletada desde el Centro. Por último, el caso de Mozambique ilustra mejor que ninguno un ejemplo de estrecha colaboración con el gobierno del país receptor al haber sido el Instituto Nacional de Gestión de Desastres (INGC por sus siglas en portugués) de Mozambique el que solicitó el envío de ayuda en especie por parte de la AECID y, además, especificó el tipo y cantidad de la ayuda requerida.

Resultaría sesgado, por lo tanto, analizar la eficacia, pertinencia o impacto de la ayuda directa española, sin tomar en cuenta las características, fortalezas y limitaciones del papel de España como donante humanitario. Los resultados globales de la investigación se presentan a continuación, siguiendo el modelo metodológico utilizado y descrito en el capítulo anterior. Así, el análisis de los distintos criterios de evaluación de la ayuda humanitaria del CAD se ha aplicado convenientemente para el estudio de las diversas etapas de la respuesta humanitaria, propiciando la comprensión de su relevancia, fuerzas y debilidades.

## Etapa consultiva y de coordinación

Los procesos de consulta de la AECID y sus OTC con los diversos actores en el terreno han sido generalmente **eficaces** en los tres contextos evaluados. La Cooperación Española ha recurrido especialmente a las autoridades locales y sus órganos competentes a la hora de realizar las identificaciones de necesidades para sus respuestas a emergencias. Habitualmente éstas han sido también las fuentes de información para las contrapartes de la AECID (los receptores de financiación humanitaria), puesto que “es importante que los donantes (...) consulten a las autoridades nacionales o agencias humanitarias presentes en el terreno para conocer lo que se necesita y lo que no es necesario”.<sup>7</sup> Siguiendo este mismo argumento se entiende que una buena EDAN debe basarse en la consulta a las autoridades pero cotejando la información con “las agencias humanitarias presentes en el terreno”. No obstante, el proceso de consulta y EDAN de la AECID en el terreno no han sabido aprovechar la buena práctica de llevar a cabo identificaciones realmente conjuntas con otros actores. Con excepción de la OTC en Jerusalén, el resto de OTC deberían haber sido más proactivas dentro del sistema de coordinación de NNUU y a la hora de proponer o promover iniciativas de trabajo conjunto entre actores; su posición ha tendido a ser más bien la de oyente que asiste a las reuniones a título informativo.

<sup>7</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS), ‘Saber donar: recomendaciones prácticas sobre donaciones humanitarias’, [www.saberdonar.info](http://www.saberdonar.info).

Asimismo, hay mucho margen de mejora en cuanto a las consultas realizadas en Madrid con los actores españoles (ONG, cooperación descentralizada, otros Ministerios implicados en la respuesta, etc.) antes de iniciar los operativos de respuesta a la emergencia. A juicio de diversos actores entrevistados en el curso del proyecto, estas reuniones de **coordinación** son útiles, pero no sirven realmente al propósito de coordinar la respuesta de los actores españoles, que es una de las competencias principales de la Oficina de Acción Humanitaria según la Estrategia sectorial correspondiente. Este aspecto es crítico cuando el operativo de respuesta incluye el envío de equipos de protección civil y otras organizaciones de rescate que no tienen experiencia previa en el país y que no están integrados en la respuesta a la emergencia a través de una contraparte con presencia estable en el terreno. El envío de equipos de rescate, bomberos, paramédicos y otros cuerpos especializados debería responder a un llamamiento de la comunidad humanitaria del país afectado, debe valorarse estrictamente bajo el prisma del valor añadido y debe ser respaldado por un plan de acción y coordinación con el resto de actores, para que se garantice un uso eficaz de estos recursos.

Otro esfuerzo deseado es que la AECID hubiera promovido la **coordinación** entre las organizaciones humanitarias que financió para su respuesta indirecta, con vistas a una mejor complementariedad entre los proyectos financiados. No se trataría de que la Agencia estableciera las prioridades o seleccionase las zonas de intervención, sino de que facilitase el flujo de información (por ejemplo, desde la comunidad donante hacia las contrapartes) y asistiese a las agencias en la toma de decisiones informadas. En este sentido, es recomendable que la Oficina de Acción Humanitaria mantenga periódicamente reuniones de coordinación, planificación y preparación con las organizaciones españolas presentes en aquellos países que sufren emergencias prolongadas o elevada vulnerabilidad.

Los tres estudios de caso han indicado que las OTC no comparten sistemáticamente el análisis de necesidades o la planificación de la respuesta española con la comunidad humanitaria en el país para asegurar una buena **cobertura** de la ayuda. Es igualmente poco usual encontrar una adaptación del modelo de acción humanitaria o del diseño del operativo elegido por la Cooperación Española al contexto de la crisis. Ambos elementos deberían potenciarse, basándose en un uso más activo de las capacidades de las OTC y en el aprovechamiento de la presencia de la AECID en la mayoría de los países en los que interviene. Asimismo, es imperativo un mejor intrincamiento de la Cooperación Española en los foros de coordinación de actores en el terreno, en consonancia con la reforma del sistema humanitario u de cara a la efectiva aplicación de los principios de división de trabajo y de la Declaración de París.

## Etapa de toma de decisiones

Este apartado analiza la manera en que el proceso de toma de decisiones estuvo adaptado al análisis previo de necesidades y, en general, a la consulta técnica con los actores en España y en el terreno.

Las tres respuestas humanitarias evaluadas en el marco del proyecto de FRIDE – la crisis de Gaza 2008/2009, Haití 2008 (y el papel del Centro Logístico Humanitario en Panamá) y Mozambique 2007 y 2008 -, han cumplido satisfactoriamente con el criterio de **relevancia**. La adaptación de las actividades a las necesidades identificadas y a la respuesta global a la crisis fue adecuada en todo momento, dado que la selección de sectores y áreas de intervención obedeció a las prioridades requeridas en los llamamientos de emergencia de la ONU y se tomaron estándares de calidad como referencia para la ayuda directa, que permitieron una buena selección del material distribuido. En el caso de la respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes en Haití en 2007, esta investigación ha reconocido como especialmente relevante la priorización de las áreas sur y sureste del país por el hecho de que había demasiada concentración de actores en Gonaïves. Se podría concluir que en materia de elección de zona de intervención la AECID suele optar por sus zonas prioritarias dentro del país, en base a la ventaja comparativa que aporta tener un mayor conocimiento de las necesidades y de los actores. Sin embargo, un aspecto mejorable es el escaso uso que tiende a hacer la Oficina de AH y las OTC de otras fuentes de información sobre EDAN que no fuesen las autoridades locales del país receptor. Se esperaba además que la AECID aprovechara más su presencia permanente en el terreno, a través de las OTC, para participar activamente en la consulta técnica con los grupos sectoriales o cluster, con la comunidad donante en el país y con las organizaciones implementadoras cuyos proyectos financió.

La **cobertura** de las poblaciones afectadas por las crisis analizadas en este proyecto ha sido sistemáticamente difícil de validar debido a la falta de seguimiento por parte de la Cooperación Española (en el momento de realizar los estudios de caso) tanto de las distribuciones de ayuda en especie como de las actividades de las respuestas humanitarias financiadas a las contrapartes. En cualquier caso, y basándonos en los EDAN y la selección sectorial de las acciones humanitarias de la AECID, es razonable asumir que no han existido importantes omisiones de cobertura de poblaciones o necesidades, salvo las habitualmente obligadas por la falta de acceso humanitario seguro.

Probablemente, la conclusión más relevante del análisis del proceso de toma de decisiones es la carencia de vinculación entre los procesos de **coordinación** de la Cooperación Española con el resto de actores y la toma de decisiones. En ninguno de los tres estudios de caso se encontraron evidencias de que se hubiera hecho uso de los foros de coordinación de donantes o del sistema de la ONU en el terreno para decidir el recurso de la intervención directa. Prácticamente todos los donantes, agencias implementadoras y representantes de los grupos sectoriales entrevistados bien desconocían que la AECID hubiera intervenido directamente, o bien negaban que la Cooperación Española hubiera contado con estos foros para tomar la decisión de enviar ayuda directa. Parece, por lo tanto, que se trataba de una decisión que fue informada en las reuniones de coordinación, pero tomada internamente por la Cooperación Española.

## Etapa de implementación de la respuesta

A pesar de las limitaciones destacadas en cuanto a la **coordinación**, ninguno de los múltiples entrevistados en el curso de las tres misiones de estudio de caso consideró que se hubiesen producido duplicaciones u omisiones graves en la respuesta humanitaria española. El análisis ha demostrado que la presencia de la AECID en el terreno supone una mejora de la coordinación con los actores en la zona de intervención directa – generalmente con los organismos nacionales de gestión de emergencias, autoridades locales, protección civil, etc. -, en comparación con la coordinación observada en el caso de los proyectos financiados donde la Cooperación Española se ha desatendido más. De hecho, de todas las contrapartes de la AECID entrevistadas en Haití y Mozambique (pero no en los Territorios Palestinos Ocupados), ninguna declaró haber mantenido una comunicación regular con la OTC durante la implementación de los proyectos financiados. En conclusión, la AECID tendió a no coordinar su respuesta indirecta, muy probablemente por falta de capacidades humanas de las OTC, o dado que éstas se encontraban gestionando o implementando los operativos directos de ayuda.

Respecto de la **eficacia** de sus respuestas directas a emergencias, la Cooperación Española ha priorizado consistentemente el criterio de rapidez por intervenir respecto a una planificación más socializada de la respuesta. Los tres estudios de caso han demostrado que, en la práctica, el criterio de la rapidez se ha traducido en un insuficiente seguimiento de la ayuda directa (incluso en el caso de Haití, donde la OTC en Puerto Príncipe realizó personalmente algunas distribuciones), en términos de verificación de la población beneficiaria (listas de distribución, cartillas de identificación, etc.), la comprobación de la llegada efectiva del material o del seguimiento del impacto de la ayuda más allá de la duración de la crisis. Por otra parte, al no existir objetivos específicos para las intervenciones directas, el estudio de su eficacia debe asumir los objetivos generales de la acción humanitaria española como marco rector de este modelo específico de ayuda. En cualquier caso, por su naturaleza de alivio puntual de las necesidades más urgentes de las poblaciones afectadas por las emergencias, las intervenciones directas se quedan cortas en el cumplimiento de algunos objetivos clave: fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales para prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurar que estén mejor capacitadas para afrontar futuras emergencias y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios; o proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.

El **impacto** de las respuestas humanitarias de la Cooperación Española varía ampliamente en los tres contextos analizados en el curso de esta investigación. El recurso a la ayuda directa es considerado generalmente positivo en tanto y en cuanto contribuye a una mejora de las vidas de los beneficiarios. No

obstante, los efectos a largo plazo de la ayuda directa son limitados, nuevamente por la naturaleza de ésta, y por su desconexión con los procesos de fortalecimiento de capacidades, preparación y reducción de riesgos, o la vinculación de la ayuda de emergencia con la reconstrucción y el desarrollo (VARD). Por el contrario, el impacto de la financiación humanitaria en las tres crisis estudiadas se ha revelado como muy positivo dado que la AECID ha enfocado su apoyo financiero a proyectos estructurales: reasentamiento en zonas seguras, reconstrucción de infraestructuras y viviendas, rehabilitación de infraestructuras de agua y saneamiento, refuerzo de las capacidades del personal local, etc. Algunos fallos fueron observados en el caso de Haití donde las tareas de reconstrucciones y rehabilitación de infraestructuras se vieron retrasadas debido a la lentitud de las contrapartes gubernamentales en coordinarse con las agencias humanitarias. Asimismo, en el caso de la respuesta humanitaria española a la crisis de Gaza, el impacto de algunos de los proyectos de rehabilitación se vio limitado por la prohibición a las agencias implementadoras de relacionarse de manera directa con las autoridades de la Franja, y también por las restricciones impuestas por el Gobierno de Israel sobre la importación de material de reconstrucción.

Finalmente, la intervención directa ha contribuido, en términos muy generales, de manera positiva a la respuesta global de la crisis. Un indicador de ello es que ningún entrevistado ha valorado negativamente la intervención de la AECID, aunque se ha cuestionado el recurso de ayuda directa y, sobre todo, las distribuciones directas de ayuda por parte del personal de las OTC (como fue el caso de la OTC en Puerto Príncipe).

## Los instrumentos de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española

Las consideraciones de **visibilidad** no constituyen en principio un criterio de calidad de la ayuda humanitaria, pero en la práctica son un elemento obvio a la hora de elegir el modelo de respuesta. En el caso del recurso a la ayuda directa, es generalmente aceptado que la visibilidad juega un papel clave, especialmente cuando hay distribución directa por parte de personal de la Agencia del material de ayuda, puesto que hace muy perceptible la presencia de la Cooperación Española por parte de la población beneficiaria, las autoridades del país receptor y la opinión pública española. Hay que reconocer que en ningún momento (en los tres estudios de caso realizados), dicha presencia fue percibida de manera negativa o fue criticada por los actores humanitarios del país o por las comunidades afectadas. No obstante, a la hora de valorar el papel que el criterio de visibilidad haya podido jugar en la decisión estratégica del donante de articular su respuesta a la emergencia, para una gran mayoría de las fuentes de información ésta ha sido una consideración primordial para optar por la ayuda directa, muy por encima de la valoración de necesidades o de la relevancia del mecanismo. Comparativamente, la visibilidad de la financiación destinada a proyectos de agencias implementadoras es notoriamente más baja, dado que las autoridades nacionales, el resto de donantes presentes en el país y hasta las propias agencias humanitarias en el terreno suelen desconocer qué proyectos son financiados por cada donante. No obstante, en ambos casos es posible y deseable incrementar la visibilidad y notoriedad de la ayuda humanitaria española a través de su mejor posicionamiento; para la ayuda directa una vía clara de mejora es la apuesta por modelos más integrados y coordinados de respuesta, mientras que la visibilidad de España como donante humanitario se beneficiaría de una participación más activa en los foros de coordinación y toma de decisiones.

En términos de la **eficacia**, el recurso de la ayuda directa parecería contradictorio con el espíritu de la Declaración de París que promueve una mejor coordinación y una efectiva división de trabajo entre donantes, así como con la propia reforma del sistema humanitario que persigue una ayuda más predecible, estructurada y conectada con las fases de prevención, preparación y reducción de riesgos, y con las de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo. En este sentido, la eficacia de las intervenciones directas siempre será menor que la de la financiación humanitaria integrada en los Llamamientos consolidados y los procesos de coordinación de donantes. Más particularmente en el caso de las distribuciones directas de ayuda por parte de la AECID, es cuestionable que un donante debe enfocarse en estas tareas cuando existen otros roles (facilitadores, informadores, coordinadores, etc.) que puedan ser más útiles para la eficacia de la respuesta global.

En términos de la **eficiencia**- esto es, los resultados obtenidos en comparación con los insumos utilizados -, las respuestas directas de la AECID en la zona de América Latina, Centroamérica y el Caribe han experimentado un considerable aumento de su eficiencia y del tiempo real de respuesta, gracias a la creación en 2008 del Centro Logístico Humanitario de la Cooperación Española en Panamá y que ha venido realizado un trabajo serio, sirviéndose de las redes de información regionales e integrándose en un trabajo conjunto interagencial del sistema humanitario, muy beneficioso para el prestigio de la Cooperación Española en general y para la eficacia y eficiencia de su acción humanitaria en la región. En cambio, este estudio ha concluido que los instrumentos de financiación humanitaria deberían mejorar notablemente su eficiencia, especialmente en cuanto al criterio temporal, debido a las limitaciones inherentes a muchos de los mecanismos financieros de los que dispone actualmente la Agencia y que adolecen de lentitud y, en ocasiones - como en el caso de las subvenciones de estado o las Convocatorias Abiertas y Permanentes (CAP) -, de falta de flexibilidad, adaptabilidad y predictibilidad. Sin embargo, el presente análisis no ha podido establecer una comparación comprensiva en términos de la eficiencia de la ayuda directa vs la eficiencia de los proyectos financiados a las contrapartes humanitarias de la AECID, por la muy distinta naturaleza de éstos últimos que les hace difícilmente comparables entre sí.

## **Las capacidades de la Cooperación Española**

La Cooperación Española contó en recursos humanos propios sobre el terreno en los tres estudios de caso realizados. Por lo general, los recursos de las OTC tienden a ser limitados, especialmente en lo relativo a los temas humanitarios, ya que no todas las Oficinas disponen de personal especializado y las que disponen de puntos focales designados, no suelen tener más de una persona ocupando el cargo. Las condiciones laborales del personal (tipo de contrato, duración del mismo, condiciones salariales, etc.) varían mucho, pero en términos generales esta investigación las ha encontrado precarias y no favorecedoras del desarrollo de capacidades técnicas y humanas de calidad. La OTC en Maputo no tenía punto focal humanitario en el momento de realizar la misión de investigación, y la persona responsable de la ayuda humanitaria en el momento de la respuesta a la crisis de 2008 era, en realidad, el experto en temas de salud que compaginaba los dos cargos; en el caso de Haití, la designación del punto focal humanitario había sido más bien nominal y a petición del Centro regional en Panamá, pero no implicaba que la persona elegida tuviera experiencia previa en ayuda humanitaria; únicamente en el caso de la Oficina Técnica para los Territorios Palestinos Ocupados se constató que existían recursos humanos especializados y con capacidad técnica suficiente para realizar un adecuado seguimiento y gestión de la acción humanitaria española en el país (notablemente, gracias a la experiencia previa de la responsable humanitaria de la OTC con Médicos sin Fronteras España).

La importancia de este criterio no reside tanto en el aspecto de la cantidad de recursos humanos disponibles, como en la necesidad de asegurar la implicación de personal cualificado en todas las fases de la respuesta con el fin de asegurar la calidad de la acción humanitaria española. En un signo positivo, hay que destacar que existe al menos una voluntad por apoyar iniciativas de aprendizaje: se prevén unas formaciones técnicas en asuntos humanitarios para todo el personal de la OTC, incluido el personal nacional y los socios locales.

## Pasos para el futuro de los modelos de acción humanitaria

A continuación se recoge una serie de recomendaciones para la Oficina de AH de la AECID como posibles pasos para la mejora de la eficacia de la acción humanitaria española.

### **Sobre la fase consultiva de la respuesta humanitaria:**

1. No limitar las reuniones consultivas con los actores humanitarios españoles a las ocasiones de preparación de los operativos de emergencia. Es recomendable que la Oficina de Acción Humanitaria mantenga periódicamente foros de planificación y preparación con las organizaciones españolas presentes en aquellos países que sufren emergencias prolongadas o elevada vulnerabilidad.
2. Reforzar la participación de las OTC en los foros de coordinación humanitarios en el terreno. Una mejor integración de la Cooperación Española con el resto de actores facilitará, posteriormente, una toma de decisiones más rápida y mejor informada. Una presencia proactiva de las OTC en los foros humanitarios incrementa la visibilidad de la Cooperación Española (que este estudio ha encontrado generalmente baja, sobre todo en comparación con su elevado volumen de ayuda) y contribuye a la cohesión de la comunidad donante en el terreno a través del mejor conocimiento mutuo.
3. Asegurarse que desde la Oficina de Acción Humanitaria y las OTC se coordina de manera eficaz la totalidad de la acción humanitaria española en situaciones de emergencia, y se facilita el flujo de información entre las organizaciones implementadoras y la AECID.
4. Integrar a la Oficina de Acción Humanitaria de forma consistente en los equipos UNDAC y en otros esfuerzos de EDAN conjuntas.

### **Sobre la fase de toma de decisiones:**

1. Reforzar el vínculo entre la fase consultiva y de coordinación, y la fase de toma de decisiones en base al criterio de relevancia de la intervención. Éste incluye la valoración de la necesidad de dar respuesta a una determinada crisis; la eficacia esperada de la respuesta, esto es qué objetivos se establecen para un determinado operativo de respuesta; la elección del modelo de ayuda humanitaria más apropiado para el contexto; la cobertura sectorial; la adecuación temporal de la respuesta; etc.
2. Asegurar que la información sobre las decisiones adoptadas llega en tiempo real a la comunidad humanitaria en el país receptor, por medio de la participación de las OTC en los foros correspondientes, y al resto de actores humanitarios españoles, con el fin de mejorar la planificación y coordinación de la respuesta global.
3. Como responsable de la coordinación de todos los actores de la acción humanitaria española, la Oficina debe valorar cuidadosamente la decisión de promover o autorizar el despliegue de equipos de protección civil y otras organizaciones de rescate que no tengan experiencia previa en el país y que no estén integrados en la respuesta a la emergencia a través de una contraparte con presencia en el terreno. El envío de equipos de rescate, bomberos, paramédicos y otros cuerpos especializados debe responder a un llamamiento de la comunidad humanitaria del país afectado, debe valorarse estrictamente bajo el prisma del valor añadido y debe ser respaldado por un plan de acción y coordinación con el resto de actores, para que se garantice un uso eficaz de estos recursos.
4. Continuar trabajando por reforzar la transparencia y rendición de cuentas de sus intervenciones directas como vías para la mejora de su eficacia y eficiencia.

### **Sobre la fase de implementación:**

1. Desarrollar mecanismos de financiación humanitaria flexibles, predecibles y ágiles, que atiendan a las necesidades específicas de la acción humanitaria de acuerdo con los criterios y buenas prácticas establecidas. Reducir considerablemente los plazos de desembolso de los fondos mediante la aprobación de un presupuesto humanitario gestionado por la Oficina con el fin de evitar interrupciones en los programas.
2. Extender el uso de los convenios de emergencia con ONG al mayor número posible de ONG humanitarias, por ser éste el más avanzado modelo actual de financiación.
3. Definir de forma conjunta con las ONG humanitarias el marco de aplicación de los convenios correspondientes, con el fin de unificar las divergencias temáticas existentes y clarificar las prioridades de los convenios. Así se asegurará la utilización pertinente del mecanismo y se evitará que la existencia del convenio suponga de facto una limitación del acceso a la ONG a otros mecanismos de financiación (en referencia a la tendencia de la AECID de intentar cubrir todas las fases de la respuesta mediante los fondos preaprobados para los convenios de emergencia).
4. Asegurar la complementariedad de los convenios de acción humanitaria con el marco del futuro Real Decreto para disponer de mecanismos de financiación estructurados para todos los tipos de respuestas (emergencia repentina; emergencias complejas o crisis prolongadas; posconflicto; crisis olvidadas; la RRD, prevención y preparación para desastres; VARD).
5. Priorizar la financiación humanitaria como instrumento preferente de respuesta a emergencias con el objetivo de asegurar una mejor vinculación de la ayuda con las fases de prevención y preparación, y VARD.
6. Seguir trabajando en la línea de mejora de las capacidades para RRD y prevención, mediante la creación de mecanismos de financiación que permitan la capacitación de contrapartes locales y los trabajos de pre posicionamiento de ayuda de las agencias implementadoras.
7. Asegurar que tanto la toma de decisión de intervenir directamente como la implementación de la intervención estén debidamente basados e integrados en los sistemas de coordinación existentes en cada país (sistema de clusters, grupos sectoriales, foros permanentes de donantes, etc.).
8. Aprovechar las experiencias de las intervenciones directas llevadas a cabo hasta el momento para desarrollar un protocolo de actuación basado en las lecciones aprendidas de los distintos contextos de intervención (desastres naturales, emergencias complejas, conflictos armados, etc.). Establecer criterios objetivos de respuesta basados en consideraciones de relevancia, oportunidad, valor añadido, conectividad, eficacia, etc. para la elección del modelo de acción humanitaria más pertinente.
9. Redefinir el alcance de las intervenciones directas, superando el modelo de envíos y distribución de material de primera necesidad, y apostando por un enfoque más estratégico y de mayor impacto de la ayuda directa española.

### **Sobre el marco temporal de la respuesta:**

1. Reformar los mecanismos de financiación humanitaria para reducir los tiempos de respuesta e incrementar la adaptabilidad de los fondos a las necesidades cambiantes.
2. Adaptar los plazos de ejecución de los proyectos financiados mediante subvenciones de estado a las limitaciones administrativas del mecanismo. Evitar preestablecer criterios que sean incompatibles con el propio mecanismo (ver los estudios de caso de Haití en cuanto a la subvención de estado a la OIM y los Territorios Palestinos Ocupados en cuanto a las del CICR y la Medialuna Roja de Palestina).
3. Equilibrar la concesión de la financiación humanitaria a las capacidades de sus contrapartes. La ampliación de fondos (por ejemplo, mediante la eliminación del límite de los 5 millones de euros anuales) a las ONG más estructuradas y capacitadas permitirá un incremento de la eficacia e impacto de sus respuestas.

4. Diseñar un marco temporal para todas las fases de la respuesta a emergencias – coordinación y consultas; toma de decisiones; e implementación – y adecuar el modelo de respuesta elegido a las necesidades temporales de la respuesta. En emergencias prolongadas y contextos de elevadas vulnerabilidades priorizar las tareas de preposicionamiento de materiales y trabajar en el refuerzo de capacidades de respuesta como fundamentos para unos operativos de emergencia más rápidos, eficientes y eficaces.

#### **Sobre las capacidades de la acción humanitaria española:**

1. Reforzar las capacidades en acción humanitaria a través de la designación de responsables humanitarios dentro de las OTC y la puesta en valor del papel de los puntos focales humanitarios allá donde existan. En los países vulnerables a las crisis humanitarias, sean provocadas por conflictos armados o desastres naturales, asegurar la exclusiva dedicación de los puntos focales a los asuntos humanitarios.
2. Mejorar las condiciones laborales de su personal humanitario como vía para la captación de especialistas cualificados y experimentados.
3. Llevar a cabo formación técnica en mecanismos de identificación de necesidades, formulación y seguimiento de proyectos humanitarios, en sistema de clusters y otros componentes de la reforma del sistema humanitario, etc. Así, el donante se asegura una presencia en el terreno capaz de cumplir con las obligaciones de monitoreo de la situación, valoración de capacidades, asesoramiento técnico a sede y ONG nacionales, y la toma de decisiones informadas.
4. Establecer comunicación regular con las OTC para, por un lado, beneficiarse de su conocimiento cercano a las realidades del país receptor de la ayuda y, por el otro, dar respuesta a sus inquietudes y requerimientos específicos.
5. Crear mecanismos de alerta temprana en los desk de la Oficina de Acción Humanitaria para las emergencias prolongadas y los contextos de elevadas vulnerabilidades.
6. Evitar las distribuciones directas de ayuda de emergencia por parte de personal de las OTC. Las responsabilidades de los donantes oficiales de ayuda humanitaria no dejan espacio para tareas de implementación directa, que son competencia exclusiva de las organizaciones humanitarias internacionales, nacionales y locales; los Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria incluyen el expreso reconocimiento y apoyo por parte de los donantes del papel fundamental de las agencias humanitarias implementadoras. Más allá de los criterios dogmáticos, existen consideraciones evidentes sobre la falta de conocimientos técnicos humanitarios y de capacidades humanas de las OTC para asegurar que las distribuciones se realizan de manera profesional.
7. Teniendo en cuenta la creciente relevancia de la lucha contra los efectos del cambio climático y de las estrategias en reducción de riesgos de desastres, reforzar la capacidad de la Oficina de Acción Humanitaria y de las OTC para que puedan participar activamente a nivel técnico en dichas iniciativas y poder trabajar por la integración de las estrategias sobre RRD en la totalidad del sistema de la Cooperación Española (incluida la cooperación al desarrollo).

Los Informes de Proyecto de FRIDE ofrecen un análisis detallado del trabajo de campo realizado así como sus conclusiones más importantes. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

**Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior**

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)