

Acción Humanitaria

La progresiva importancia de la Acción Humanitaria (AH) sobre el total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y su especificidad con respecto a ella, así como la creciente incidencia de crisis debidas a desastres naturales y a conflictos armados, plantean nuevos retos a donantes, organismos multilaterales y organizaciones humanitarias en su esfuerzo por paliar el sufrimiento de las poblaciones afectadas. Además, la multiplicación de actores involucrados en las respuestas a emergencias genera tensiones por las cada vez mayores dificultades de coordinación y concepciones en ocasiones divergentes de lo que se considera propio de la labor humanitaria sobre el terreno. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 propone reformar la concepción y la gestión de la AH con el ánimo de abordar algunas de estas cuestiones. Este texto presenta de forma breve el estado del debate sobre AH entre los donantes y la caracterización de la AH española. Finalmente, se plantean algunas preguntas con el fin de fomentar el debate.

1. Definición de la acción humanitaria

Entre las cuestiones que los actores humanitarios (notablemente las ONG) demandan que sean revisadas en favor de una mayor efectividad de la AH, se encuentran la definición del espacio humanitario. A diferencia del resto de AOD, la AH emana de un marco jurídico específico dentro del Derecho Internacional, conformado por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) de las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 regulando el comportamiento de los estados en tiempo de guerra, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados. Este cuerpo jurídico provee de protección a la población civil por las partes a un conflicto y garantiza la asistencia a través de organizaciones humanitarias.

Las sucesivas intervenciones militares de la última década invocando motivos humanitarios para intervenir han creado confusión entre las poblaciones afectadas e incertidumbre entre los actores humanitarios tradicionales, que han tenido que desarrollar nuevas estrategias para garantizar su independencia y neutralidad. La nueva doctrina de la Responsabilidad de Proteger¹, adoptada en la cumbre de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2005, puede añadir aún más confusión, al responsabilizar directamente a la comunidad internacional en la protección de la población amenazada de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y limpieza étnica. La respuesta a desastres naturales plantea dilemas sobre la idoneidad de la utilización de recursos militares, pero se tiene, en general, por menos polémica.

Al margen de la visión meramente asistencial de la AH, los actores reconocen también como tal la prevención y preparación para emergencias, el fortalecimiento de las capacidades locales de respuesta y la vinculación de las labores de ayuda en emergencias con acciones para promover el desarrollo a medio plazo.

¹ Más información en www.responsibilitytoprotect.org.

Ya sea en la asistencia en emergencias o la realización de labores de prevención, los actores reclaman la vigencia en todo caso de los principios humanitarios de *imparcialidad* – intervenir de acuerdo a las necesidades, sin discriminación –, *neutralidad* - no favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa - e *independencia* - autonomía de respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros con el fin de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, y de prestarles asistencia. Estos principios son considerados universales por cuanto constituyen la base de la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y han sido recogidos en numerosos documentos internacionales relacionados con la AH (resoluciones de Naciones Unidas, el Reglamento del Consejo Europeo de 1996 sobre ayuda humanitaria, la iniciativa sobre Buena Donación Humanitaria, etc.).

2. El contexto internacional: la Buena Donación Humanitaria

A iniciativa del gobierno sueco, la Buena Donación Humanitaria² (*Good Humanitarian Donorship*, GHD) fue lanzada en 2003 en Estocolmo en una reunión celebrada con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas de los donantes y asegurar que la ayuda humanitaria sea eficaz y se ajuste a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Los representantes de los 16³ gobiernos donantes asistentes, la Comisión Europea, la OECD, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ONG y académicos, acordaron entonces una serie de principios con el fin de guiar la asignación de recursos oficiales de carácter humanitario.

Los 23 Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria, además de establecer los objetivos y principios generales de la ayuda humanitaria proporcionada por los países signatarios⁴, identifican buenas prácticas para la financiación, la promoción de normas básicas y mejora de la ejecución, y el aprendizaje y la responsabilidad en la AH.

El plan de trabajo actual de la GHD se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- La identificación de cinco prioridades para las buenas prácticas de los donantes sobre el terreno, que se extraerán del estudio del Procedimiento de Llamamiento Unificado (*Consolidated Appeal Process*, CAP) de Naciones Unidas en los casos de Burundi y la República Democrática del Congo, de las lecciones aprendidas de la respuesta al tsunami de 2004, y de las revisiones que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE realiza periódicamente a sus miembros.
- El incremento de donaciones adecuadas, flexibles y predecibles para respuestas humanitarias, mediante la utilización de nuevos instrumentos como el Fondo Central de Respuesta ante Emergencias (*Central Emergency Relief Fund*, CERF) de Naciones Unidas o el fondo común (*pooled funding*) a disposición del Coordinador Humanitario sobre el terreno, ambos objeto de estudio en 2006.
- El fortalecimiento del seguimiento de los flujos de ayuda oficial, mediante la adopción de una definición común de la Ayuda Oficial Humanitaria para

² Más información en www.goodhumanitarianandonorship.org.

³ Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

⁴ Además de España, en la reunión de 2004 en Ottawa se adhirieron a la GHD Austria, Grecia, Nueva Zelanda y Portugal.

mejorar la información provista al CAD de los flujos. A falta de una definición final, que previsiblemente debe quedar acordada en 2006, se sugiere dividir la asistencia humanitaria en tres elementos: Prevención y Preparación, Respuesta de Emergencia, y Recuperación y Reconstrucción, que se subdividirán en grupos de acuerdo a la finalidad específica de la ayuda.

- El impulso de la armonización de provisión de información a los donantes por parte de las agencias humanitarias y los requisitos de gestión exigidos. Los grupos de donantes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y el CICR trabajan en la adopción de un formato común.
- El seguimiento del efecto de la iniciativa de GHD en las políticas humanitarias y la práctica, mediante la identificación de indicadores, la inclusión de la AH en los exámenes inter pares (*peer reviews*) del CAD y planes de implementación de la GHD en los países donantes.
- La consecución de una mayor coherencia de los donantes en crisis de larga duración.
- El aumento de apoyo a la GHD entre donantes y ONG.

3. España como donante humanitario

En la revisión en curso de los mecanismos de AOD de España, las novedades introducidas relativas a la AH adquieren una particular relevancia. Hasta la fecha, la AH española adolece de limitaciones en sus mecanismos de respuesta más allá de la intervención directa en emergencias mediante el envío de material y el traslado de personal propio y de ONG. Además, los datos de emergencias anteriores, reseñablemente en la respuesta al tsunami en el océano Índico de diciembre de 2004, revelan que en algunos casos, el protagonismo en términos cuantitativos de las intervenciones en emergencias recae en las fuerzas armadas. El Plan Director 2005-2008⁵ adelanta algunas de las líneas de la remodelación de la AH española, que han de ser desarrolladas en una Estrategia de Acción Humanitaria que se encuentra en proceso de formulación en estos momentos.

Es de esperar que la nueva Estrategia contribuya al posicionamiento de España como donante humanitario en consonancia con los avances en la concepción de la AH producidos a nivel internacional. En particular, se espera que el renovado enfoque de la ayuda humanitaria incorpore las guías recogidas en la iniciativa sobre GHD, a la que España se adhirió en 2004.

En el ámbito internacional el posicionamiento de España como donante humanitario es en la actualidad débil, ya que la contribución en AH bilateral está por debajo de la media de los países del CAD. Según datos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2004, la AH española representa el 2,7% de la AOD bilateral mientras que la media de los países del CAD ronda el 10%. El Plan Director 2005-2008 reconoce la necesidad de incrementar el peso de la AH y establece el objetivo de alcanzar el 7% de la AOD en 2008.

En el plano multilateral, las cifras de contribuciones voluntarias a Organismos Internacionales No Financieros (OINF) de carácter humanitario en 2004 aumentaron

⁵ Accesible en la [pagina del MAEC](#).

un 35% respecto a 2003, pasando de 10,8 a 14,6⁶ millones de euros. El incremento es significativo y apunta a un mayor apoyo de nuestro país al trabajo humanitario de las agencias de Naciones Unidas como UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el ACNUR o la FAO. Por otro lado, España no contribuye a los CAP de Naciones Unidas, que pretenden recabar recursos para cubrir necesidades de carácter humanitario en situaciones de crisis aguda.

Un ejemplo notable de la ausencia de España en los llamamientos de la ONU lo constituye la crisis provocada por el tsunami de 2004, en la que no se aportaron recursos al llamamiento urgente de Naciones Unidas⁷. En síntesis, en años recientes “nuestro país ha sido un serio cumplidor de sus obligaciones financieras y buen pagador, por tanto, de las contribuciones obligatorias a OINF, pero un parco contribuyente a aquellas aportaciones voluntarias que demanda el sistema multilateral”⁸.

La incorporación de España a la GHD sugiere que en adelante aumentarán las aportaciones a fondos multidonantes como los CAP y los nuevos instrumentos surgidos de la iniciativa. Por el momento, en 2006 se ha comprometido una donación de 10 millones de dólares (8,4 millones de euros) al nuevo CERF de Naciones Unidas, cantidad que convertiría a la aportación española en la séptima más cuantiosa tras las del Reino Unido (70 millones de dólares), Suecia (41), Noruega (30), Países Bajos (23,8), Canadá (17,2) e Irlanda (11,9), e iguala la de Estados Unidos.

Para concretar el compromiso de adhesión a los principios GHD sería muy deseable que, al igual que otros donantes, España elaborara un Plan de Ejecución en el que detallara los pasos a dar de cara a la incorporación de los avances promovidos por esta iniciativa de los principales donantes humanitarios.

En el nivel doméstico se esperan cambios de significativo calado en la gestión de la AH, según se desprende del Plan Director, que abarcarán tanto modificaciones en los órganos responsables de la AH en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), como la ampliación del concepto de AH vigente en la cooperación española, la incorporación de acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación en todos los niveles de planificación de la cooperación al desarrollo y, por último, las labores de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias.

De todas las remodelaciones previstas, sin duda la de mayor trascendencia por sus implicaciones en los demás ámbitos de definición y gestión de la AH es la creación de una Unidad de AH en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que centralizará la ejecución de la nueva Estrategia Humanitaria. Actualmente, la AH recae bajo la responsabilidad del Gabinete Técnico del Secretario General de la AECI, dentro del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia. Aunque los recursos dedicados a la AH en el Gabinete Técnico se han venido reforzando en los últimos años, la importancia del área en la gestión de ayuda humanitaria bilateral española es más relevante en términos de coordinación que de contribución, dado su limitado papel en la gestión de fondos para AH.

⁶ “La acción humanitaria en la cooperación española” de Francisco Rey, en *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Informe del Observatorio la Acción Humanitaria, diciembre de 2005.

⁷ “Review of Spanish state funding for the tsunami emergency and relief operation” de Silvia Hidalgo, para la Tsunami Evaluation Coalition (TEC, www.tsunami-evaluation.org), diciembre de 2005.

⁸ “La acción humanitaria en la cooperación española” de Francisco Rey, en *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Informe del Observatorio la Acción Humanitaria, diciembre de 2005.

El reconocimiento expreso del peso creciente de la AH en el total de la AOD a nivel internacional junto con el aumento previsto de la Ayuda Oficial Humanitaria, ambos extremos recogidos en el Plan Director, parecen indicativos de que se pretende dotar a esta nueva Unidad del personal y los recursos necesarios para asumir mayores responsabilidades en la gestión de la AH española.

Entre ellas, además de centralizar decisiones sobre el destino de recursos de AH, estará deseablemente la de ejercer una coordinación efectiva de la multiplicidad de donantes de la cooperación descentralizada que aportan fondos para la AH. En 2004, las Comunidades Autónomas aportaron más de 18 millones de euros de AH, lo que supone un 34% de la Ayuda Oficial Humanitaria, y las entidades locales sumaron algo más de 6 millones de euros, el 11%.

La rápida proliferación de donantes de AH al calor de la visibilidad mediática que alcanzan las emergencias humanitarias frente a la cooperación al desarrollo plantea retos importantes en el actual esfuerzo para mejorar la calidad de la AH. El principal de ellos tal vez sea la definición y aceptación de criterios de intervención basados en las necesidades sobre el terreno. Es de esperar que la nueva Unidad de AH trabaje en esta dirección, difundiendo entre la cooperación descentralizada patrones de financiación de la AH que contribuyan a la calidad de las intervenciones de acuerdo con estándares internacionales. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas de distintos ámbitos territoriales que tienen competencia en materia de AOD, es el foro más apropiado para ello.

En el apoyo a la labor humanitaria de las ONG, el Plan Director adelanta el establecimiento de mecanismos de financiación de acciones de AH desde la AECI. En la actualidad, la única vía de acceso a fondos de la AECI es la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) que se abre varias veces al año para financiar todo tipo de actividades de las ONG. Sus plazos y procedimientos hacen que la utilización de la CAP no sea adecuada para responder a situaciones de crisis. Consciente de ello, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DG POLDE) del MAEC apunta en el Plan Director la puesta en marcha de nuevos instrumentos como acuerdos marco o contratos programa con ONG humanitarias, así como "mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios, y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso".

4. España como actor humanitario

AECI

La AECI ha adquirido en los últimos tiempos un papel relevante como actor humanitario en la respuesta a desastres. En emergencias recientes, notablemente tras el azote de catástrofes naturales, la AECI interviene directamente mediante el despliegue de operativos de emergencia en los que se traslada material así como personal técnico de rescate y emergencia de ONG.

A menudo, se atribuye a la intervención directa de la AECI razones de visibilidad mediática frente a las de eficiencia. El coste del material de emergencia y de su traslado, así como la inevitable dilación que el trayecto a cubrir impone en la distribución sobre el terreno o la contribución que supone a la multiplicidad de actores en la zona, son algunos de los argumentos para la crítica.

Con el fin de paliar algunos de estos inconvenientes, la AECI estudia la creación de una base logística en Panamá desde la que cubrir en buena parte las emergencias provocadas por los huracanes y otros fenómenos naturales en América Central, ganando tiempo y abaratando los costes para llegar a las zonas de crisis. La de

Panamá se uniría como centro de operaciones al recientemente ultimado hangar de la AEI en la base aérea de Torrejón de Ardoz en Madrid.

Además, el Plan Director contempla el fortalecimiento de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en países proclives a sufrir desastres u otras crisis, mediante la incorporación de protocolos de actuación de AH. Se pretende con ello una reacción más rápida y ajustada a las necesidades locales, así como garantizar la transición desde la fase de emergencia a las tareas de cooperación al desarrollo.

En la respuesta a emergencias, es necesario hacer hincapié en coordinar la respuesta española con la de la Unión Europea y el resto de la comunidad internacional, por lo que el mantenimiento de comunicaciones fluidas con el departamento humanitario de la Comisión Europea ECHO y la OCHA de Naciones Unidas debe ser prioritario.

Por último, la AH debe ser incorporada en el esfuerzo que la DG POLDE está realizando para impulsar el aprendizaje mediante la evaluación. La trayectoria de las intervenciones humanitarias españolas acumula ya un acervo del que sin duda se pueden obtener lecciones aprendidas y conclusiones útiles para futuras ocasiones y de cara a establecer protocolos de actuación apropiados. Para ello sería muy oportuna la incorporación de España a la red *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action*⁹ (ALNAP), comprometida con la mejora de la AH a través de la evaluación y de la cual forman parte los principales donantes de AH, las principales agencias de la ONU, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG.

ONG

El número de ONG españolas que trabajan en el ámbito de AH ha aumentado en los últimos años, y hoy en día la experiencia acumulada por algunas de ellas las ha hecho consolidarse como actores de peso en este ámbito. No obstante, la especificidad del trabajo humanitario aún no es percibida por otras muchas organizaciones, que entienden las intervenciones en emergencias como otra faceta más de la cooperación al desarrollo.

Entre dichas especificidades se encuentran obviamente las del respeto a los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, así como basar toda intervención en las necesidades de la población. Estos principios se recogen en el Código de Conducta de Cruz Roja y las ONG¹⁰, al que las ONG humanitarias se adhieren voluntariamente pero que, junto a la adopción de los estándares del Proyecto Esfera¹¹ se considera indicativo de la profesionalidad de las organizaciones humanitarias. La incorporación de requisitos ligados al cumplimiento de estas iniciativas de reconocimiento internacional entre las condiciones exigidas por las entidades donantes podría contribuir a la mejora de la calidad de las intervenciones de AH.

Adicionalmente, el código de *People in Aid*¹², que proporciona una herramienta de utilidad para las organizaciones en la gestión de su personal, y el proyecto *Humanitarian Accountability Partnership - International*¹³ (HAP-I), promoviendo la

⁹ Más información en www.alnap.org.

¹⁰ Accesible en www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList187/924D336CE96ACF4E03256F1500653FF1.

¹¹ Más información en www.sphereproject.org.

¹² Accesible en www.peopleinaid.org.

¹³ Más información en www.hapinternational.org.

rendición de cuentas de las agencias humanitarias hacia los beneficiarios, son iniciativas a las que las ONG española deberían incorporarse, pues señalan la dirección de las pautas de trabajo internacionales.

Ministerio de Defensa

La nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional, aprobada en noviembre de 2005, menciona de forma preocupante entre las misiones de las Fuerzas Armadas su participación en tareas de ayuda humanitaria. Si bien la intervención de las FFAA en emergencias no es nueva, parece conveniente delimitar los supuestos en los que se requeriría su presencia, así como las labores que les corresponderían.

La evolución de los acontecimientos en el escenario internacional en los últimos años, en los que se ha invocado repetidamente el concepto de "intervención militar humanitaria" ha contribuido a confundir los términos del espacio humanitario a pesar de esfuerzos por delimitar funciones y procurar la coordinación con actores humanitarios, como son las Directrices de Oslo sobre el Uso de Recursos Militares y Civiles para la Ayuda en Desastres¹⁴ de 1994, para emergencias causadas por la naturaleza, y las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil en Apoyo de las Actividades Humanitarias de las Naciones Unidas¹⁵ de 2003 para casos de emergencias complejas.

La decisión de utilizar recursos militares como parte de la respuesta humanitaria en una emergencia determinada debe basarse estrictamente de acuerdo a criterios de idoneidad de su uso. "Si los esfuerzos militares se dirigen a llevar a cabo tareas de ayuda o rehabilitación, deben concentrarse en áreas de mayor experiencia comparativa. Para ello dichas áreas deben ser identificadas, además de existir acuerdo en que los militares se centran en proveer asistencia que las agencias humanitarias no pueden aportar (por ejemplo, seguridad y grandes infraestructuras) y que ambas comunidades trabajen juntas de forma más eficaz para definir sus respectivos papeles y objetivos en la protección de civiles"¹⁶:

Otros Ministerios

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha venido computando al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) la concesión de créditos destinados a la exportación de productos españoles. Las nuevas directrices del CAD no permiten que se computen como ayuda humanitaria fondos reembolsables, por lo que en los últimos años los FAD dispuestos en momentos de emergencia se conceden como donación. A pesar de ello, el complicado y largo procedimiento para obtener créditos FAD y su condicionalidad a la adquisición de bienes españoles los desacreditan como instrumentos idóneos para una AH eficaz.

La participación del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales en AH, por su parte, se produce a través de la ayuda a refugiados en el país donante, según las directrices del CAD.

Otros actores

Al margen de los actores humanitarios tradicionales, otras entidades de respuesta a emergencias como bomberos, dispositivos de protección civil, servicios de atención

¹⁴ Accesible en www.reliefweb.int/mcdls/mcdu/Guidelines/Oslo_guidelines/og/oslo_guidelines2.html.

¹⁵ Accesible en www.reliefweb.int/mcdls/mcdu/MCDAGuidelines/guidelinesCE.html.

¹⁶ *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations*, de Victoria Wheeler y Adele Harmer, Humanitarian Policy Group, marzo de 2006 (traducción propia).

médica de urgencia de Comunidades Autónomas o Entidades Locales, etc. se han ido sumando a los actores de AH en emergencias. Si bien el debate sobre su capacidad para aportar valor añadido las respuestas a crisis continúa abierto es, no obstante, necesario abordar las dificultades de coordinación que genera la multiplicación de actores sobre el terreno.

5. Algunas cuestiones para el debate

¿Cuáles deben ser las prioridades en la Estrategia de AH de la Cooperación Española?

¿Cómo garantizar que el aumento cuantitativo de la AH sea coherente con las prioridades humanitarias?

¿Qué funciones debe tener la nueva Unidad de AH de la AECI?

¿En qué circunstancias es conveniente la intervención directa de la AECI en la respuesta a situaciones de crisis?

¿Qué mecanismos se deben poner en marcha para armonizar la AH promovida desde las diferentes instancias de la Administración del Estado con el fin de garantizar el respeto a los principios humanitarios?

¿Deben las ONG cumplir determinados requisitos para recibir recursos destinados a AH?

¿Bajo qué circunstancias debe recurrirse a la utilización de efectivos militares?

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org