

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN ESPAÑA: ALGUNOS ELEMENTOS DE REFLEXIÓN

Madrid, agosto 2006

Francisco Rey Marcos

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Introducción.

Aprovechando la oportunidad que nos brinda FRIDE en esta iniciativa, pretendo simplemente con este documento tocar algunos de los elementos, a mi juicio más importantes, que pueden convertirse en problemáticos en los próximos años y condicionar con ello los esperanzadores cambios de la cooperación española en este terreno. En otros aspectos no tratados en este breve texto, remito al lector a otros documentos sobre el tema publicados desde el Observatorio de Acción Humanitaria, que pueden consultarse en www.iecah.org ¹

Al tratarse además de un proyecto que pretende animar el debate, planteo el texto no de un modo puramente académico sino de un modo más directo y deseablemente provocador.

Confusiones conceptuales y sus implicaciones.

El humanitarismo está siendo víctima de su propio éxito. Al menos en lo que respecta al extendido e inadecuado uso de la terminología humanitaria y a su popularidad mediática, podríamos decir que lo humanitario es uno de los conceptos más manoseados y peor usados en nuestro país. Y de más "éxito". A ello ha contribuido, sin duda, la utilización del término de forma torticera por parte de muchos políticos, al escaso rigor de los medios de comunicación o la percepción simplista de la opinión pública. Pero no echemos balones fuera: también la falta de criterios claros por parte de los actores propiamente humanitarios han contribuido a la confusión.

La falta de homogeneidad, incluso las discrepancias con que se manejan los conceptos humanitarios, están teniendo implicaciones de todo tipo. ¿Cómo explicar que en el Avance de Seguimiento del PACI 2004 se contabilizaran como acción humanitaria (AH) más de 44 millones de euros del Ministerio de Defensa y en el Seguimiento definitivo del PACI del mismo año, realizado unos meses más tarde, sólo 937.741 euros?. La reciente aprobación por el CAD de una definición de ayuda humanitaria con implicaciones en el cómputo de los gastos y, por supuesto, la puesta en marcha de los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD por *Good Humanitarian Donorship*), van a contribuir en el futuro a clarificar este tema, pero pensamos que la confusión conceptual es más de fondo y necesitaría de una mayor reflexión por parte de todos los actores.

¹ En especial el Informe La acción humanitaria en 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente. <http://www.iecah.org/InformeIECAH.pdf> . También puede ampliarse información en los documentos preparatorios del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y del Borrador de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria en los que el autor ha participado.

Las diferencias conceptuales y sus implicaciones en el cómputo de la acción humanitaria afectan también y de modo muy importante a las ONG. Cada ONG contabiliza los gastos de una manera: desde ONG que consideran que todos sus gastos son de acción humanitaria porque toda su actuación lo es (!), hasta otras que tan sólo incluyen los de emergencia, o los que proviene de un financiador específicamente humanitario como ECHO². Parece lógico que la misma claridad que las ONG han demandado históricamente a la Administración Pública en la rendición de cuentas y en el rigor en el manejo de datos, se incorpore también a las propias ONG. A esta confusión ha contribuido también la percepción simplista por parte de muchos actores de la cooperación para el desarrollo y especialmente de un gran número de ONG de desarrollo, que siguen sin entender la especificidad de la AH y su papel en el contexto internacional. Papel que puede ser complementario al del desarrollo pero que tiene sus propios objetivos y su propio perfil.

Es preciso pues, avanzar en el debate sobre los aspectos esenciales de la AH y superar muchos de los estereotipos o simplificaciones del pasado. El hecho de que el Plan Director 2005-2008, la GHD, o la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española vayan en una misma línea y aborden los aspectos preventivos, la gestión de riesgos, la respuesta a emergencias, la protección, la rehabilitación posdesastre, ... como componentes de la AH, debe servir para profundizar en esta concepción de la AH. El hecho de que todos esos documentos y tomas de posición pongan énfasis en el marco de principios y valores, en el respeto de los marcos jurídicos específicos de AH, debiera facilitar la tarea de clarificar conceptos y términos. En esta línea, la reforma de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en esta materia no debiera descartarse a medio plazo dado que la definición que contiene es confusa y obsoleta.

Tras años de una cierta marginalidad la AH se empieza a afianzar en nuestro país y deberíamos contribuir a consolidar ese avance, empezando por los aspectos esenciales.

Cumplimiento de compromisos internacionales.

Simplemente enfatizar el hecho de que la incorporación de España a la GHD es un acontecimiento que debe ir plasmándose en realidades: elaboración del Plan de Acción para el cumplimiento de los 23 principios. Junto a esto, es una oportunidad para difundir el debate humanitario entre otros actores y muy en especialmente en nuestro caso, entre la cooperación descentralizada. Ello influiría en una mayor adecuación de la AH a las necesidades de las diferentes crisis que vive nuestro mundo y sin duda a una mejora de la AH española y a nuestro papel como donante.

En el ámbito multilateral, España debería ser más activa en su participación en otros foros de carácter humanitario y en la propuesta de reformas en este sector en Naciones Unidas. Buscar un mayor alineamiento con el resto de donantes creemos que es en este caso muy positivo.

Desde una perspectiva financiera se debería mantener la contribución al CERF (Fondo Central de Respuesta a Desastres de la ONU) así como incrementarla en los CAP (Llamamientos Consolidados).

² Durante el año 2005 realizamos desde IECAH una investigación sobre la acción humanitaria en las ONG españolas. Al final accedimos a datos de un buen número de ONG (desde luego de las más representativas) y elaboramos un primer análisis. Decidimos no publicarlo y enviarlo de modo confidencial a las ONG participantes pues la enorme diversidad y falta de claridad en la consideración de "humanitario" o no de sus proyectos impedía una comparación seria de los mismos.

Mayor dedicación a fortalecimiento de capacidades locales de respuesta y preparación ante desastres.

La AH española debería dedicar más esfuerzos y recursos al fortalecimiento de estas capacidades en países proclives a desastres de todo tipo y conflictos violentos. Este componente debería incluirse en los documentos de Estrategia País y otras herramientas de planificación a través de programas de gestión de riesgos, mapeo de vulnerabilidades y capacidades, etc.. Latinoamérica en su conjunto debería entrar dentro de estas consideraciones.

Sería necesario que la AH española dedicara más atención a la actuación en situaciones de conflicto violento y al papel de la cooperación en general y la AH en particular en la construcción de la paz. La puesta en marcha de la Estrategia de prevención de conflictos y construcción de la paz debiera servir para establecer sinergias con la AH y a clarificar su papel en estos contextos.

Avanzar en la reforma institucional y organizativa de la acción humanitaria española.

No se trata sólo del fortalecimiento de la AECI en la materia y de la creación de la Unidad de Acción Humanitaria que el Plan Director prevé. Se trata de profundizar los sistemas de coordinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de modo coherente. Varios aspectos aparecen como fundamentales:

- Definición del “modelo” de actuación de la AECI en esta materia: cuándo actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos, ..
- Establecimiento de protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG.
- Mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración Central. Reconocimiento del liderazgo del MAEC – AECI. Clarificación del papel del Ministerio de Defensa en esta materia. De igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otros en menor medida.
- Fijación de sistemas de colaboración con ONG no sólo para la financiación sino para otras cuestiones (información, sistemas de alerta, formación,)
- Fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y en general de los actores en el terreno en esta materia.

Al mismo tiempo debería fortalecerse el grupo de ONG humanitarias que se ha ido consolidando en nuestro país y tomar perfiles propios. Por ejemplo ¿por qué en los documentos de la Coordinadora de ONGD o en su propia web no se informa de que existe un Código de ayuda humanitaria³ para las ONG desde el año 1994 con carácter internacional? ¿Por qué no se impulsa y recomienda su conocimiento y eventual firma entre aquellas ONG que quieren trabajar en este terreno?.

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos éticos, jurídico, institucional y de procedimientos que es propio de la AH. No se trata de ser corporativo sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

³ De nombre complicado “Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales para el socorro en casos de desastre” es el documentod e compromiso fundamental de las ONG en esta materia.

En ese sentido, respecto a la utilización de medios y capacidades militares y dado que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 incorpora la ayuda humanitaria y la reconstrucción como funciones de las fuerzas armadas, creemos que nuestro país debe ser muy riguroso con la llamadas Directrices de Oslo y el resto de Directrices en esta materia auspiciadas por OCHA y otros organismos, limitando y orientando esta participación⁴. Debe respetarse en cualquier caso el liderazgo civil de la acción humanitaria tal como plantean las citadas Directrices y es asumido por la GHD.

La cuestión de la coherencia de políticas es compleja en acción humanitaria y puede llevar a lo que se ha llamado irónicamente “las incoherencias de la coherencia”. Los objetivos de la AH no pueden ser meramente instrumentos de otras políticas, o estar al servicio de otros fines por legítimos que estos puedan ser.

Consolidar el incremento cuantitativo de la AH mejorando su asignación

Los primeros datos de cumplimiento y las previsiones para el periodo del Plan Director 2005-2008 son prometedores y debieran permitir llegar al objetivo del mismo del 7% de la AOD bilateral dedicado a AH. También los datos son esperanzadores en lo que respecta a la asignación de fondos en función de la gravedad de las crisis. Ahora bien, quedan sin resolver aún otras cuestiones cómo:

- Mecanismos de financiación específica y previsible para las ONG. Convenios marco. Mecanismos de acreditación. Seguimiento y evaluación.
- Mecanismos de financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos..
- ¿Sería posible un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (Disaster Emergency Committee del Reino Unido) de llamamientos y financiación conjunta?

Una apuesta decidida por la calidad.

El mundillo humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP, de HAPI, o de los procesos en OCHA (clusters, reforma del sistema humanitario) son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicitación de buenas prácticas.

Debiera promoverse la realización de evaluaciones e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. La incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria a esta cuestión es fundamental. Sólo así podremos pasar de un debate ideológico con muchos de ellos, por ejemplo las fuerzas armadas, a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc.. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

⁴ *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief*. Oslo Guidelines. 1994. También *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, de marzo de 2003, y conocidas como las *Directrices MCDA para emergencias complejas de 2003*. Junto a ellas, *Civil Military Relationship in Complex Emergency*. IASC Reference Paper. June 2004. Todas en www.ochaonline.un.org/mcdu/guidelines

Esta mejora de calidad debería ir unida a una creciente especialización de nuestra AH sectorialmente (agua y saneamiento, salud, protección, infancia...) estimulando la profundización del saber hacer y el valor añadido que cada actor pueda dar al conjunto.

Siendo los recursos humanos fundamentales en AH y teniendo algunas especificidades respecto a los de cooperación al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.) una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante debería abordarse esta cuestión. (formación , reciclaje, disposiciones específicas, ...)

Trabajar más en la sensibilización pública y en la educación

El sector humanitario, salvo excepciones, no ha impulsado nada parecido a la educación para el desarrollo y ha usado las campañas divulgativas, preferentemente, con una orientación hacia la captación de recursos. Conscientes de la percepción a veces simplista de las cuestiones humanitarias por parte de la población, se deberían impulsar iniciativas que profundizaran más en los mensajes sobre el porqué de las crisis, de los desastres, la realidad de la ayuda en el terreno, sus dificultades, etc. Eso mitigaría la solidaridad epidérmica y episódica de nuestra población. En cualquier caso, parece un deber ético de los actores humanitarios que evitaría, también, el creciente oportunismo de organizaciones sin experiencia en estas cuestiones que aparecen pidiendo fondos tras cada emergencia. Fenómeno que va en ascenso y que continuará en el futuro.

Impulsar la reflexión y la investigación en esta materia.

Ligado a muchas cuestiones que hemos dicho antes, es preciso aumentar la comunidad de personas que contribuyen a la mejora de la AH mediante el análisis, la reflexión, el seguimiento de iniciativas internacionales, la evaluación, la formación, ... en esta materia. Las instituciones públicas deberían impulsar esta reflexión, la sistematización de experiencias, la crítica, en definitiva aspectos que nutran y se nutran de la práctica de la ayuda.

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