

Documentos

.iecah.

Documento 11/2012

11

Los retos de la acción humanitaria española.

Una hoja de ruta para su vertebración

Manuel Sánchez-Montero

Enero de 2012

Presentación

El **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)** es una iniciativa independiente que surge en el año 2000 con el objetivo de contribuir a la mejora de la acción humanitaria española y a la construcción de la paz. Centra su actividad en los ámbitos de la investigación, la docencia, la sensibilización y la consultoría sobre estas materias y se articula como una red flexible y abierta, alrededor de un núcleo central de investigadores permanentes al que se añaden tanto personas como instituciones de diferente perfil.

Los **Documentos .iecah.**, entendidos como trabajos de investigación que complementan otras publicaciones del Instituto, abordan en detalle aspectos concretos de las agendas actuales de la construcción de la paz y de la acción humanitaria. Con ellos, el IECAH pretende aportar elementos de reflexión y debate para las personas y organizaciones interesadas en dichos temas, contribuyendo así al avance del compromiso del conjunto de la sociedad con las poblaciones afectadas por conflictos, desastres o crisis en general.

Las opiniones y datos aportados en estos documentos son responsabilidad de los autores, velando el IECAH por el rigor y la calidad de los mismos.

El presente artículo es el extracto del *“Diagnóstico del Marco de Intervención Humanitaria de la Cooperación Española”* producto de un proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Índice

Introducción.....	5
Diagnóstico, la des-vertebración del sistema humanitario español.....	7
Los retos para su vertebración. Una propuesta de hoja de ruta de las medidas prioritarias para llevarla a cabo.....	9

Introducción

Las crisis humanitarias han experimentado una evolución importante en los últimos años en la que temas importantes como el acceso a las víctimas, la legitimidad de los actores humanitarios o la confluencia de nuevos actores en la ayuda humanitaria.

La amplitud del espacio humanitario que disponían las agencias de ayuda en los años 90 se ha visto recortado significativamente desde hace una década por diferentes motivos: confusión de la ayuda con operaciones de índole y objetivos políticos o militares, pérdida de aceptación por parte de actores internacionales vistos como concurrentes por actores locales y excluyentes con fuerte carácter proselitista... etc.

La aparición en escena de nuevos actores -fuerzas armadas, estados emergentes¹ o corporaciones privadas- presenta un reto clave en la armonización de las respuestas dadas por cada uno de ellos en base a principios y criterios universalmente aceptados y de probada eficacia. A ello se suma la enorme inversión en recursos en Acción Humanitaria (AH), que ha aumentado de forma exponencial en los últimos años, máxime ante una casuística de grandes crisis en aumento por causa de los efectos del cambio climático y la proliferación de estados fallidos.²

Dentro de este escenario, España ha participado de forma relevante en este proceso al convertirse en los últimos años en uno de los donantes internacionales de referencia³, siendo uno de los 10 mayores donantes humanitarios del mundo⁴ y uno de los principales apoyos del sistema de Naciones Unidas⁵.

Desde que en 2007 la crisis económica y financiera afectara a las sociedades de los países donantes (a España de forma especialmente significativa), se han ido planteando otros retos añadidos como son la legítima exigencia por la opinión pública de los países donantes de que las inversiones realizadas en la atención a crisis humanitarias se hagan de forma optimizada, lo que ha propiciado que la eficacia y la rendición de cuentas en AH tomen un peso especialmente relevante en este contexto.

¹ Como los Estados del Golfo Pérsico, Arabia Saudí o Turquía -con desembolsos de 353MUS\$ y 253M\$ globales los primeros respectivamente y siendo el 4º mayor donante en Somalia el segundo (Global Humanitarian Assistance)-.

² Con un volumen total de 16.400M\$ en 2010 (un 6% más que en 2009) (Global Humanitarian Assistance).

³ Con un volumen de financiación humanitaria de 337M€ en 2011 y estabilizado en torno a los 300M€ desde 2008. El monto de ayuda humanitaria española en 2004 era de 11M€. (Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional, PACI).

⁴ Uniendo las contribuciones realizadas por la administración central y la cooperación descentralizada España fue el 5º donante mundial en 2009 (Global Humanitarian Assistance).

⁵ La cooperación española en su conjunto está dentro de los 10 mayores donantes del sistema de Naciones Unidas y entre los 5 primeros donantes humanitarios en 2009 (Global Humanitarian Assistance).

Unos retos éstos para los que los marcos de principios y normativos internacionales⁶ dotan al sistema humanitario internacional de una sólida base de criterios para acometerlos. Entre ellos, el principal es el marco de los Principios y Buenas Prácticas de Donantes Humanitarios (2003; firmada por España en 2005) que establece la orientación de la inversión humanitaria en base a:

- Los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad y proporcionalidad que garanticen que la respuesta tenga como objetivo salvar vidas y aliviar el sufrimiento, atendiendo exclusivamente a las necesidades de las víctimas, sin favorecer ningún interés de las partes en conflicto ni atender a objetivos otros que los humanitarios.
- Canalizar la ayuda a través del sistema de acciones humanitarias, a los que la cooperación española se compromete a apoyar como principales ejecutores de la ayuda (agencias de Naciones Unidas, Movimiento de la Cruz Roja y ONG humanitarias)
- Promover la integración de la ayuda humanitaria con los procesos de desarrollo evitando los vacíos o la creación de dinámicas nefastas de dependencia.
- Inspirar la ayuda humanitaria en los principios y normas internacionales, que no sólo debe acatar sino reforzar y promover (Convenios de Ginebra, de Refugiados, etc...)
- Incorporar lecciones aprendidas por medio del seguimiento y la evaluación de las intervenciones propias de la cooperación española así como de la rendición de cuentas tanto ante los ciudadanos atendidos como los contribuyentes.

⁶ A los que España se ha adherido y que obligan a toda la administración pública del Estado, central y descentralizada.

Diagnóstico, la des-vertebración del sistema humanitario español

En este contexto, nos encontramos con un sistema español de ayuda humanitaria caracterizado por un planteamiento teórico alineado con los principios y prácticas de referencia, a través del capítulo humanitario del Plan Director 2009-2012 y la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española, así como el Plan Operativo Estratégico Anual (2011) de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Sin embargo este alineamiento aparece difícilmente aplicable en la práctica debido a lo que podemos llamar la insuficiente vertebración del sistema español principalmente en cuatro planos:

En primer lugar, la insuficiente vertebración entre las agendas humanitaria y de desarrollo en el seno de las agencias donantes de la cooperación española (tanto la central como la descentralizada). Este problema, común a muchas agencias de cooperación de referencia como la británica o la de la Unión Europea supone en España la práctica coexistencia de dos agendas paralelas, a veces conflictivas, con estrategias, objetivos y prácticas mal acompañados. La existencia de un diálogo poco profundo entre las áreas humanitaria y geográfica (encajadas en una estructura de silos) se une a una débil capacidad de definir y hacer implementar una estrategia humanitaria sobre cada uno de los contextos en que actúa la cooperación española (debido tanto a las capacidades técnicas y operativas humanitarias escasas en las propias oficinas centrales como a la muy débil presencia de equipos sobre el terreno⁷).

A colación de este punto, y en segundo lugar, la débil capacidad humanitaria desplegada en el terreno⁸ y la existencia de dinámicas de trabajo entre sede y terreno poco consolidadas conllevan una gran dificultad en el análisis de las crisis, la información de las decisiones a tomar y el seguimiento de la ejecución de los presupuestos afectados. La excesiva dependencia por parte de las unidades de acción humanitaria respecto de los equipos desplegados en el terreno por las unidades de desarrollo geográficas y la débil relación funcional entre ambas llevan a que el pilotaje realizado por las últimas sea a distancia, basado en análisis aportados por las agencias socio y en general demasiado aproximativas (la ausencia de información de fuentes directas y en tiempo real deja a la cooperación española en una desventaja comparativa con otros donantes a la hora de fijar posiciones y

⁷ La AECID dispone de 4 perfiles técnico-operativos especializados en Acción Humanitaria, la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo de 3 y Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1. En total hay desplegados en el terreno un total de 4 expertos humanitarios de la AECID.

⁸ Tanto la AECID (en las Oficinas Técnicas de Cooperación) como las agencias catalana y andaluza disponen de potentes equipos desplegados sobre los países de intervención, aunque estos tienen mandatos y perfiles de cooperación para el desarrollo y adolecen de competencias específicas y de la experiencia humanitarias.

proponer intervenciones, debiendo en muchos casos orientar las suyas en base a los nichos dejados por otras agencias y quedando así su perfil relegado al de respuesta a las demandas de las agencias socio con poca capacidad de incidencia y orientación de los programas de éstas).

Precisamente la relación entre la cooperación española y las agencias socio (los ejecutores de la acción humanitaria) es el tercer punto en el que la articulación del sistema español presenta debilidades importantes. Por un lado, la relación con las agencias del sistema de Naciones Unidas es muy asimétrica al no disponer de interlocutores consolidados en el seno de las organizaciones (esencialmente se trata con los departamentos de relación con donantes y no con los operativos, salvo alguna excepción) y la dinámica de intercambio entre estas agencias y la cooperación española es básicamente de información (muy poco relevante) sobre las propuestas a financiar y las actividades realizadas. Este intercambio es mayor con algunas de las organizaciones humanitarias españolas con las que las agencias de la cooperación española tiene firmados convenios plurianuales⁹, pero sólo es realmente útil con aquellas que disponen de una capacidad técnica y operativa propias o que pueden articular de forma rápida y solvente a sus redes internacionales. Tanto la cooperación central como la descentralizada, sufren la limitación normativa de poder mantener marcos de colaboración estratégicos con ONG españolas, limitándose a relaciones puntuales y meramente reactivas a las demandas de financiación -las que mantienen con agencias operativas de otras nacionalidades y especialmente pertinentes en sectores o contextos clave para la cooperación española¹⁰-.

Por último, el otro gran reto del sistema humanitario español, compartido con la cooperación española en general, es el de la vertebración de las diferentes aportaciones de las agencias central y autonómicas. La confluencia de éstas se hace, en general, de forma descoordinada y en base a criterios y procesos poco homogéneos; salvo en la respuesta directa a emergencias en las que la AECID ejerce el papel de coordinadora y facilitadora de los operativos de respuesta y la atribución de la mayor parte del presupuesto de ayuda humanitaria de la propia Agencia y de las diferentes agencias autonómicas no es conocido hasta que es firme y comunicado en las memorias anuales, por lo que no se da la oportunidad de presentar el volumen total de la ayuda humanitaria española en los foros de coordinación de donantes -a los que sólo la AECID tiene acceso- ni se promueve una planificación coherente y eficaz ex ante. Por otro lado, la ausencia de una dinámica sólida de colaboración entre las agencias central y descentralizadas impide el aprovechamiento y el desarrollo de las capacidades técnicas y operativas de cada una de ellas que evitaría duplicidades en costes y permitiría el acceso de la cooperación descentralizada tanto al terreno como a foros internacionales de donantes.

⁹ Principalmente la AECID y ACCD.

¹⁰ Como el Norwegian Refugee Council en el sector de la protección o el Islamic Relief en contextos como Somalia.

Los retos para su vertebración. Una propuesta de hoja de ruta de las medidas prioritarias para llevarla a cabo.

En un contexto como el descrito, la acción humanitaria española afronta varios retos para reforzar su legitimidad ante las poblaciones atendidas y contribuyentes, mejorar el impacto de los recursos invertidos y consolidar su posición entre los donantes humanitarios de referencia.

Para estructurarlos presentamos ocho recomendaciones prioritarias:

1. Mejora de la previsibilidad y estabilidad de financiación

En un momento en que la financiación a la cooperación internacional se ve afectada por la actual coyuntura económica y financiera, es importante asegurar que la cooperación española sea un actor fiable en el concierto internacional de donantes manteniendo sus compromisos dentro del ajuste necesario al contexto económico español. Para ello se proponen las siguientes medidas:

- Consolidación del compromiso financiero de, como mínimo, el 7% de la AOD para Ayuda Humanitaria por parte de las diferentes agencias de cooperación del sistema español incluyendo este en el nuevo Plan Director 2012-2016 y en los Planes Anuales estatal y autonómicos.

2. Mejora del sistema de gestión, análisis y seguimiento de la información para la toma de decisiones.

La cooperación española necesita mejorar la capacidad de análisis propio y dotarse de información actualizada y a tiempo, a partir de fuentes diversificadas, documentada y

verificada sobre el terreno para la definición de su perfil de intervención humanitaria. Para ello se proponen las siguientes medidas:

- Formación de los equipos (en oficinas centrales y en terreno) y puesta en marcha de procesos e instrumentos de análisis e identificación de necesidades en crisis humanitarias a partir de fuentes primarias y secundarias.
- Redefinición de los procesos de funcionamiento tanto de los equipos técnicos en oficinas centrales como de los desplegados sobre el terreno, así como entre unos y otros para reforzar la sinergia entre recursos desplegados y necesidades de información. Entre ellos, es particularmente importante habilitar la movilidad de estos para poder desplegarse en zonas en crisis y participar en las reuniones de coordinación sobre el terreno.
- El diseño de Planes de Contingencia en zonas prioritarias por alto riesgo de crisis de forma que se pre-identifiquen escenarios, fuentes de información, potenciales estrategias de preparación y respuesta y socios.

3. Desarrollo y formalización de criterios de decisión de intervenciones y de selección de socios.

En aras de la eficacia y la transparencia en la gestión de los recursos públicos, sería prioritario asentar un marco de intervención coherente con los principios humanitarios y el Good Humanitarian Donorship (GHD)-marco inteligible y publicado- que sirvan de orientación para las agencias donantes, operadoras y terceros (poblaciones asistidas, contribuyentes... etc.). Para ello se proponen las siguientes medidas:

- La publicación de una normativa de atribución de recursos basada en criterios sujetos a indicadores de necesidad, acceso, capacidad de operar y de despliegue. Dicha publicación debería ser accesible tanto para los grupos de interés españoles como para los presentes en los países de intervención.
- Refuerzo de la armonización de las intervenciones humanitarias de las agencias de cooperación del sistema español estableciendo un foro regular de trabajo sobre planificación y seguimiento de las mismas entre la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID y las unidades humanitarias de la Cooperación Descentralizada.
- La definición de una estrategia o plan de intervención humanitario claro por país de forma previa a su implementación. Dicho plan debería ser accesible tanto para los actores españoles como para los presentes en los países en cuestión.

4. Refuerzo de los mecanismos de seguimiento y evaluación de intervenciones.

La Cooperación Española necesita retomar el control de los recursos invertidos garantizando el pilotaje de su gestión de cara a poder asegurar una rendición de cuentas sobre el uso dado, corregir el rumbo de su ejecución en caso necesario e incorporar lecciones sobre aciertos y errores cometidos. Para ello las medidas propuestas son:

- Redefinición de la descripción de puesto tanto de los equipos en sede como de los desplegados en el terreno, en la que se incluya el seguimiento regular de los proyectos humanitarios financiados.
- Definición de un plan de seguimiento (consistente en informes y visitas al terreno) con indicadores de medición de objetivos y resultados estandarizados aplicado a todos los planes operativos país y a cada una de las propuestas/contratos firmados.
- Consolidación de planes de evaluación en las agencias de cooperación del sistema español siguiendo la tendencia marcada por la OAH/AECID de evaluación de cerca de un 20% del volumen financiado anualmente e incorporando evaluaciones transversales sobre temas prioritarios y auditorías organizativas de socios estratégicos.
- Programación de misiones de seguimiento y evaluaciones conjuntas entre las diferentes agencias de la Cooperación Descentralizada y la AECID (al estilo de las evaluaciones multidonante).

5. Mejora de los procesos y metodologías de rendición de cuentas.

El apoyo a la Acción Humanitaria por parte de la opinión pública y grupos de interés (tanto en países de intervención como donantes) es clave para mejorar el acceso y la movilización de recursos. Dicho apoyo, o licencia para operar, se fundamenta en gran medida en que el mandato, los objetivos y los resultados lleguen a las audiencias objetivo. Para ello es necesario asegurarse de que éstas acceden fácilmente a información suficiente y de forma inteligible sobre el porqué y para qué de la inversión en acción humanitaria, en qué y cómo se invierte y, finalmente, en cuánto y qué se ha conseguido con esa inversión. Las medidas que se proponen al respecto son:

- Elaboración de un plan de comunicación (tanto de ámbito español como de los países en los que se interviene) en el que se informe de la situación humanitaria, de la planificación y estrategia de intervención de las agencias donantes del sistema

español (puede tratarse de un plan conjunto del sistema español o bien un plan específico de cada agencia) así como de las realizaciones y resultados obtenidos. Dicho plan debería incluir la producción de planes (ex ante) y memorias anuales, así como una secuencia de comparecencias ante instituciones parlamentarias, foros de información con la sociedad civil organizada, espacios divulgativos y misiones en terreno con los medios masivos.

- Realización de una auditoría contable -externa e independiente- sobre las aportaciones humanitarias de todas las agencias de la cooperación española.
- Definición de un Plan de Implementación del GHD para la OAH/AECID y las unidades humanitarias de la cooperación descentralizada, estableciendo indicadores de cumplimiento y de acceso al público.

6. Ampliación del perfil de coordinación con otros actores humanitarios.

La cooperación española convive entre una pléyade de agencias donantes, organizaciones multilaterales y de la sociedad civil, de los que necesita y con los que debe encajarse. A su vez, la propia cooperación española está compuesta por un sistema de instituciones autonómicas y municipales, organizaciones especializadas de la sociedad civil y la propia AECID con el mandato de coordinación del sistema español y de su representación a nivel internacional. Para cumplir con este papel en esta compleja arquitectura institucional es necesario garantizar los mecanismos y recursos necesarios. Para ellos se propone:

- La puesta en marcha de un foro virtual de intercambio de información de las contribuciones financieras en ayuda humanitaria de todas las agencias de cooperación del sistema español (web con información actualizada de compromisos financieros por país, sector, agencia operadora...)
- Refuerzo del intercambio de información ex ante con las agencias socio beneficiadas de convenios plurianuales de cooperación por medio de informes y reuniones regulares sobre los contextos en los que las agencias socio están presentes o especializadas.
- La creación de un grupo de trabajo operativo entre las unidades humanitarias de las diferentes agencias que incluya el análisis de contextos y planificación de intervenciones y del uso de recursos humanos y técnicos disponibles más allá de las respuestas a emergencias puntuales y de las reuniones institucionales inter-territoriales.

- Refuerzo de la participación regular en las reuniones de coordinación sobre el terreno en los sectores y crisis clave para la cooperación española, por medio de los recursos desplegados sobre el terreno (personal de OTC o desplazado ad hoc durante la fase aguda de respuesta a la crisis).
- Refuerzo de la relación y presencia en organismos multilaterales humanitarios más allá de la mera financiación, estableciendo programas de colaboración específicos en los convenios plurianuales (investigación aplicada, ensayo de modalidades de intervención, etc...) incluyendo perfiles técnicos y operativos españoles en dichos organismos.

7. Optimización de los recursos y capacidades disponibles.

Para acometer los retos confrontados se necesitan recursos adecuados y una reorganización de los disponibles. Para ello se proponen las siguientes medidas:

- Homogenización de los conocimientos especializados en Acción Humanitaria de los equipos en sede y terreno (tanto de la OAH y OTC de la AECID como de la cooperación descentralizada) por medio de la formación en marcos normativos, gestión operativa y arquitectura institucional humanitaria.
- Promoción del intercambio de experiencias con colegas de las propias agencias (sede-terreno y terreno-terreno) y de otras agencias (del sistema español e internacional).
- Reorganización de los dispositivos de gestión en las agencias del sistema español, asegurando que disponga de especialidades en gestión operativa, de apoyo técnico y de planificación y evaluación.

8. Fortalecimiento del vínculo entre políticas humanitaria y de desarrollo.

El enfoque de Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo (VARD) pretende asegurar la necesaria complementariedad y coherencia entre las intervenciones humanitarias y los marcos de asociación en países en los que conviven procesos de desarrollo con crisis humanitarias. Éste pasa por un diálogo fluido y comprensión de objetivos y mecanismos de intervención de ambas facetas. Para promoverlo se propone:

- La creación de grupos de trabajo compuestos por miembros de las unidades humanitarias y geográficas (o de programas de desarrollo) responsables de uno o dos países (a modo de piloto) en los que ambas agendas sean relevantes: el objeto sería compartir enfoques y prioridades, definir criterios y modalidades de intervención – transferencia – y salida de la acción humanitaria, así como la forma de compaginar la cobertura de necesidades básicas con los procesos de desarrollo social y construcción del estado.
- Incorporación sistemática en los planes operativos de cada país de una estrategia de salida humanitaria.

En suma, creemos que España no podrá (ni debería) sustraerse a participar en el esfuerzo internacional por atender las crisis humanitarias que amenazan cada vez a más poblaciones vulnerables. Su lícita intención de contar en el concierto internacional como socio fiable le impide soslayar los compromisos suscritos (y expectativas levantadas) en el seno de los estados donantes referencia.

Así las cosas, es necesario acometer la racionalización de la acción humanitaria desempeñada por toda la cooperación española para mejorar su eficacia, eficiencia y transparencia.

Muchos han sido los avances experimentados desde que tanto la AECID como otras agencias autonómicas dieron sus primeros pasos en este campo; especialmente desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria. La cifra, cada vez mayor, de personas afectadas o en grave riesgo de crisis humanitarias, la implicación progresiva de la sociedad española en su respuesta y la necesidad de optimizar los recursos disponibles exigen dar un paso más hacia un sistema más maduro, que obtenga más resultados por menos y que sea capaz de transmitir convincentemente la relevancia de su tarea.