

# **La acción humanitaria pública española: en peligro de extinción \***

## **1. Introducción**

Más allá del enorme recorte de los fondos de ayuda humanitaria pública- mucho mayor, porcentualmente, por cierto, que el del conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)-, la acción humanitaria española se enfrenta hoy a una difícil situación que pone en cuestión los frágiles logros y avances alcanzados en la pasada década. Para los profesionales y voluntarios del sector, para el conjunto de actores humanitarios públicos y privados, para los centros de estudio dedicados a estas materias, para los sectores sociales interesados y que apoyan la cooperación y hasta para los propios actores políticos que en algún momento prestaron atención a estas cuestiones, es evidente que nos encontramos hoy en una verdadera encrucijada, con el innegable riesgo de desmantelamiento de una política pública que entendíamos que contaba con elevado apoyo social. Lamentablemente, los acontecimientos nos han venido a echar un jarro de agua fría.

Paradójicamente, esta situación se produce en unos momentos en los que la acción humanitaria española estaba alcanzando, aparentemente, una cierta solidez y madurez, insertándose en el grupo de donantes más avanzados, contando con documentos de política pública bastante desarrollados en la materia y con un grupo, no muy numeroso pero sí activo, de instituciones que conformaban una masa crítica que nos permitía un trabajo humanitario que comenzaba a ser reconocido. Además, el apoyo público a la acción humanitaria, aunque sea demasiado vinculado con los grandes desastres, sigue siendo grande. Las donaciones privadas tras el terremoto de Haití en 2010 supusieron más de 100 millones de euros, y para la hambruna en el Cuerno de África en 2011, más de 29 millones, y ya nos encontrábamos en plena crisis<sup>1</sup>. ¿Qué está pasando ahora para que se acepten tan fácilmente los recortes? ¿Qué se debería hacer para recuperar el compromiso humanitario de nuestro país y evitar la práctica desaparición de este ámbito de la cooperación?

La presente sección, diferente en el tono y el enfoque al de años anteriores, pretende reflexionar crítica y autocríticamente sobre esta situación y proponer algunas ideas sobre lo que serían las prioridades para ir recuperando el pulso.

## **2. Mirando el pasado de modo autocrítico**

En una situación como la actual se corre el riesgo de caer en la melancolía o, mucho peor aún, en la mitificación del pasado, con el famoso “cualquiera tiempo pasado fue mejor”. Y cometeríamos un grave error.

---

\* Capítulo elaborado para La Realidad de la ayuda 2013 por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Basado en diversas investigaciones del IECAH dentro del Observatorio de la Acción Humanitaria.

<sup>1</sup> Según el reciente Eurobarómetro, el 85% de los ciudadanos de la UE cree que Europa debe seguir ayudando a los países en desarrollo a pesar de la crisis económica. Los españoles, griegos e irlandeses son de los que más apoyan esta ayuda, a pesar de ser los países europeos más afectados por la crisis.

Es cierto que la ayuda humanitaria española creció de modo relevante hasta el año 2009, superando los 465 millones de euros y suponiendo casi el 9% de la AOD. El año 2010, en pleno post terremoto de Haití, ya se redujo hasta los 356 millones de euros y en 2011 cayó aún más hasta los 216 millones de euros. Es decir, ya en el periodo del anterior gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tras importantes subidas, la ayuda humanitaria pública se redujo en un 60%. El cambio de gobierno y la llegada del Partido Popular (PP) han acelerado, evidentemente, este derrumbe hasta niveles insospechados con unos 50 millones de euros en 2012<sup>2</sup> y, si se toma en cuenta el borrador de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, solo se asignarán unos 20 millones. Baste destacar que las dos partidas de ayuda humanitaria que se incluyen en el presupuesto de la AECID para 2013 no llegan a los 13 millones de euros lo que, de confirmarse, es poco más del 10% del volumen gestionado en 2011<sup>3</sup>.

Es cierto, asimismo, que en la última década se sumaron nuevos actores- como la cooperación descentralizada-, que llegaron a suponer un porcentaje de más del 20% de la financiación humanitaria española en algunos años. Pero fueron precisamente estos organismos quienes mostraron un compromiso más frágil con lo humanitario, recortando sus contribuciones en primer lugar en cuanto comenzó a hacerse patente la crisis.

También es cierto que el componente multilateral de nuestras contribuciones humanitarias ha sido muy elevado, llegando al 74% en el año 2010. Como lo es que se ha hecho muy poco seguimiento de dichas contribuciones, que se ha aprendido poco de las mismas y que ha resultado muy fácil suprimirlas, por tanto, cerrando el talonario. Pero pasar de estar en los primeros puestos del ranking de donantes en algunos fondos multilaterales a no hacer ninguna contribución, como ahora ocurre, es difícilmente aceptable<sup>4</sup>.

Entre las certezas que habíamos ido acumulando, la mayor es que la ayuda humanitaria española se ha ido dotando de un marco normativo que se creía bastante sólido y que se refleja tanto en los Planes Directores de la Cooperación Española II y III, como en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (DES AH)- que fue elaborado, además, en línea con los acuerdos internacionales en la materia y, muy especialmente, con los Principios y Buenas Prácticas de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) a los que España se adhirió en 2004. Al mismo tiempo, se ha producido un fortalecimiento de los aspectos organizativos e institucionales, de los que la creación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en el seno de la AECID es buena muestra. Pero, tal vez, los actores humanitarios hemos sobrevalorado esos avances, pensando que ya se encontraban estabilizados y que no tenían vuelta atrás.

---

<sup>2</sup> Los datos de 2012 son provisionales.

<sup>3</sup> El total de 19,65 millones de los presupuestos para 2013 se desglosa en el borrador del PGE 2013 en 12,3 de ayuda humanitaria y 7,36 millones para seguridad alimentaria y ayuda alimentaria.

<sup>4</sup> El caso más claro es el del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) en el que España pasó de aportar más de 40 millones de dólares en los años 2008 y 2009 a no aportar nada en el año 2012.

Sumado a todo lo anterior, un pequeño grupo de ONG ha ido aumentando su involucramiento en temas humanitarios y, aunque la Coordinadora Estatal de ONG (CONGDE) nunca ha prestado gran atención a las cuestiones humanitarias, la presencia de las ONG, sobre todo en la respuesta a los grandes desastres, ha sido muy notable.

Todo ello nos lleva a afirmar que, pese a la gravedad de la crisis, la acción humanitaria española cuenta hoy con bases doctrinales, estratégicas e institucionales suficientes para abordar el futuro con seriedad. Y así parece entenderlo también en sus últimos dos “Exámenes”- en los que incorporan un apartado dedicado a la asistencia humanitaria- el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>5</sup>, que reconoce los avances de nuestro país y el “posicionamiento” que se había conseguido en la escena internacional.

Sin embargo, muchos de estos avances se ven cuestionados por dos cuestiones que no hemos sabido resolver adecuadamente: la falta de apoyo ciudadano a la ayuda humanitaria (más allá de la respuesta de emergencia a la que hemos hecho referencia) y la inadecuada inserción y, en ocasiones, falta de claridad sobre el papel de lo humanitario en el conjunto de la AOD.

### **3. La acción humanitaria en la AOD ¿tan raros somos los humanitarios?**

Aunque a veces se ha pensado que el debate humanitario – desarrollo estaba superado, y que propuestas como la VARD (Vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo), los famosos *continuum* y *contiguuum*, la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD), el enfoque de resiliencia, el diseño de estrategias de salida con criterio de conectividad..., habían contribuido al acercamiento, parece que eso no es así. Basta una mirada a los instrumentos de planificación de la cooperación pública o de las ONG para ver cómo la acción humanitaria es considerada indistintamente como instrumento, ámbito, sector, modalidad, herramienta...; en tanto que en otras ocasiones no se sabe dónde colocarla y hasta llega a desaparecer- como en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2010- o tan solo se le dedican ocho líneas en la última página, desconectado del resto- como en el PACI 2012. Tampoco parece que se sepa muy bien si la acción humanitaria se ve afectada por la Declaración de París y los posteriores documentos de Accra y Busán, mientras que en la discusión de los Marcos de Asociación País (los MAP, instrumento fundamental de planificación) no se sabe si tienen cabida algunas cuestiones humanitarias o no.

No encuentran mucho mejor tratamiento las cuestiones humanitarias en los abundantes estudios sobre desarrollo y cooperación que, como una muestra real de masa crítica y de potencial de reflexión, han crecido en nuestro país. Rara es la publicación académica sobre cooperación que aborde, aunque sea de pasada, el papel de las cuestiones humanitarias en el conjunto de los esfuerzos de solidaridad. Y en ocasiones, cuando se hace, suele primar una visión anticuada que presenta lo humanitario como exclusivamente emergencista y asistencial.

---

<sup>5</sup> OECD (2011) Spain, Peer Review 2011. Chapter 6 Humanitarian assistance.  
[www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendation.s.htm](http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendation.s.htm)

Incluso en las ONG y sus redes y estructuras de coordinación y, muy especialmente en la CONGDE, la atención a las cuestiones humanitarias es marginal y episódica, creciendo solo cuando hay una gran emergencia- Haití fue el último ejemplo- o cuando se busca un titular impactante<sup>6</sup>. De hecho, ni tan siquiera el término acción o ayuda humanitaria aparece en el Glosario de términos de la CONGDE. No es de extrañar, así, que pese a los esfuerzos del Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria algunas organizaciones de referencia, como Médicos Sin Fronteras decidieran hace algún tiempo abandonar la CONGDE, por estimar que no era un foro de impulso y defensa de las cuestiones humanitarias en el que se encontrara cómoda.

Tampoco los escasos centros de investigación, reflexión y formación que nos dedicamos a estas tareas hemos sabido avanzar en la resolución de algunos de los temas citados. Tal vez, el énfasis que hemos puesto en “lo que nos diferencia”, en nuestras singularidades, no ha ayudado a buscar puntos de encuentro. Nuestra insistencia en el respeto a la independencia e imparcialidad de la ayuda, a la no politización, a su autonomía, por encima de otras cuestiones no parece haber ayudado a esta convergencia o adecuada colaboración.

Sí, “los humanitarios” debemos asumir que somos extraños en el mundo de la cooperación para el desarrollo, que no hemos sabido convencer a nuestros colegas de que debemos caminar un largo trecho juntos, aunque solo sea por el simple hecho de que los millones de personas que viven en Estados frágiles, sometidos a crisis crónicas o emergencias complejas poco distinguen sobre si sus necesidades deben ser cubiertas por los “humanitarios” o los “desarrollistas”.

Cabe decir que, aunque este tipo de situaciones y debates se dan también en otros países, en ninguno de ellos la situación es, a nuestro juicio, tan preocupante. Las cifras de ayuda humanitaria no se han reducido en ningún país donante del modo que lo han hecho en España y en nuestro entorno la búsqueda de acciones conjuntas y visiones comunes entre organizaciones humanitarias y de desarrollo (o en el seno de la misma organización si tiene un mandato amplio) es más clara. La reciente apuesta de algunas instituciones por el enfoque de resiliencia parece estar favoreciendo este acercamiento.

#### **4. Algunas propuestas para salir adelante<sup>7</sup>**

---

<sup>6</sup> Puede verse, como ejemplo, el comunicado sobre que el presupuesto de armas se gaste en ayuda humanitaria. <http://www.congde.org/uploads/documentos/fb00f0574a4460289994e1ead9de4e91.pdf>

<sup>7</sup> En el proceso de elaboración del IV Plan Director (IV PD) el IECAH elaboró y presentó ante la Secretaría General de Cooperación para el Desarrollo (SGCID) un conjunto articulado de propuestas de mejora de la acción humanitaria española. (Puede consultarse en [http://www.iecah.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2118:propuestas-del-iecah-para-el-apartado-de-accion-humanitaria-del-iv-plan-director-de-la-cooperacion-espanola-2013-2016&catid=20:documentos&Itemid=76](http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2118:propuestas-del-iecah-para-el-apartado-de-accion-humanitaria-del-iv-plan-director-de-la-cooperacion-espanola-2013-2016&catid=20:documentos&Itemid=76)). En ellas se recoge de modo más extenso la posición del IECAH. En el Seminario de discusión del IV PD, celebrado en el mes de octubre de 2012, se insistió en las propuestas, por entender que el borrador presentado por la SGCID situaba a la acción humanitaria en un lugar inadecuado y no reafirmaba explícitamente compromisos como el de la GHD. El último borrador conocido del IV PD incorpora algunas de ellas, pero el IECAH insiste en que en el horizonte temporal de IV PD, 2013-2016, deben plantearse muchas otras.

En síntesis, éstas son las propuestas más relevantes para la acción humanitaria española:

4.1. Establecer un horizonte con compromisos presupuestarios que recuperen para la ayuda humanitaria, como mínimo, el porcentaje del 7% de la AOD. La Buena Donación Humanitaria (GHD) insiste en la predecibilidad y estabilidad de los fondos humanitarios, más allá de la respuesta de emergencia. Este nivel de compromiso debe recuperarse lo más rápidamente posible. Al cierre de esta sección, varias organizaciones, entre ellas IO, estaban haciendo *lobby* para incorporar 50 millones adicionales para acción humanitaria en los PGE 2013.

4.2. Mantener la identidad de la ayuda humanitaria. El respeto a principios y valores establecidos internacionalmente y al marco jurídico, en especial el derecho internacional humanitario (DIH), es fundamental. La orientación a necesidades y el enfoque de derechos deben ser asimismo reafirmados, entendiendo que la identidad de lo humanitario no quiere decir aislacionismo.

4.3. Mejorar los instrumentos de diagnóstico de la cooperación española. En un mundo con numerosas crisis complejas, entornos inseguros y situaciones de fragilidad para los que se activan diversos instrumentos de cooperación, es necesario establecer mecanismos de diagnóstico más complejos y comunes. Esto resulta muy necesario en el seno de la AECID, entre la OAH y las áreas geográficas o sectoriales.

4.4. Incorporar decididamente enfoques que inserten adecuadamente lo humanitario en la AOD. La RRD y el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia deben ser ejes, no solo del trabajo humanitario de la cooperación española sino de todas las actuaciones, sobre todo de aquellas que se realicen en contextos de fragilidad o en escenarios de especial vulnerabilidad ante desastres. En aquellos escenarios en los que sea necesario, la cooperación española utilizará y concretará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de las actuaciones y de establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.

Como se ha tratado de justificar en el apartado anterior, este es uno de los aspectos fundamentales de la actual fase. Mientras lo humanitario siga siendo visto como algo marginal y asistencialista avanzaremos poco.

4.5. Dar mayor relevancia a la protección humanitaria. Los cambios en la naturaleza y la tipología de las crisis exigen una mayor atención a las tareas de protección humanitaria y a las acciones para garantizar el acceso a las poblaciones afectadas y la preservación del espacio humanitario, así como la seguridad de los afectados y del personal humanitario.

4.6. Reafirmar el compromiso multilateral. La llamada “Agenda transformativa”- propuesta por la Vicesecretaria General para Asuntos Humanitarios de la ONU, Valerie Amos, en el seno del IASC (Comité Permanente Interagencial)-, que pone énfasis en el liderazgo, la coordinación y la rendición de cuentas debe contar con el apoyo español. Asimismo, deben establecerse objetivos y plazos en relación al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) y otros de carácter humanitario. La cooperación española debe plantear de un modo estratégico su colaboración con las Naciones Unidas en el

ámbito humanitario, analizando aquellos contextos y agencias en las que nuestro valor añadido puede ser más importante e impulsando la coordinación y el reparto del trabajo.

4.7. Mejorar y concretar los mecanismos de coordinación. Para que la coordinación no sea un mero desiderátum deben especificarse mecanismos, respeto a mandatos y jerarquías. Especial relevancia cobra la creación de un Grupo de trabajo estable sobre cuestiones humanitarias, liderado por el MAEC y con participación de los Ministerios de Defensa y de Interior (Protección Civil), que avance en criterios, mecanismos específicos de trabajo común y coordinación estratégica y operativa. También, evidentemente, debe contar con otros actores, tratando de recuperar el papel que la cooperación descentralizada tuvo en esta materia.

4.8. Estimular la incorporación de otros sectores y, en particular, del sector privado. La experiencia internacional, y en menor medida la española, muestra las potencialidades de este tema y de las alianzas público-privadas. Ahora bien, deben abordarse en una lógica de adicionalidad de recursos y no de sustitución.

4.9. Clarificar los criterios de intervención, avanzando en la fijación de los criterios de intervención sujetos a indicadores de necesidad, acceso, capacidad de actuación y despliegue y valor añadido. La cooperación española, en general, y la AECID, en particular, deberían usar las herramientas puestas en marcha en el sector como el GNA (Global Needs Assessment) o FCA (Forgotten Crisis Assessment). Los criterios de carácter geográfico o de concentración no son, por sí solos, aceptables desde la perspectiva humanitaria.

4.10. Ajustar los mecanismos de financiación, reequilibrando los porcentajes de asignación de fondos entre contribuciones multilaterales, ONG, acción directa... y aumentando los canalizados a través de ONG especializadas. La vía de Convenios de acción humanitaria debe mantenerse, ya que ha mostrado ser positiva desde el punto de vista de la flexibilidad y previsibilidad.

4.11. Continuar apostando por la mejora de la calidad, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas. No solo por exigencias de la crisis sino como señal del compromiso de utilización eficaz de recursos hacia los beneficiarios. El concepto de calidad humanitaria va más allá de una mera concepción eficientista muy al uso (y que está presente en el borrador de IV PD). La rendición de cuentas hacia la sociedad en general debe presidir la actual etapa.

4.12. Estimular la investigación y reflexión sobre la acción humanitaria y su papel en un mundo convulso. Pese a contados esfuerzos, España no ha impulsado reflexiones propias en la materia cuando tiene mucho que aportar en términos de experiencias en América Latina, África del Oeste y Sahel, así como en algunas áreas temáticas.

4.13. Impulsar el conocimiento de las cuestiones humanitarias entre la sociedad. La acción humanitaria es, tal vez, el sector de la cooperación que genera más interés por parte de la opinión pública, aunque sea de modo episódico y vinculado solo con las grandes emergencias mediáticas. Todos los actores y en especial las ONG, los *think tank*, el mundo educativo y los medios de comunicación deberían insistir en esta tarea.

## **5. A modo de cierre**

Como dice Jesús Nuñez en el *Informe de Acción Humanitaria 2011-2012: tocando fondo*<sup>8</sup> “Aun así, por muy grave que sea la situación española comparada con etapas anteriores de la reciente historia nacional, nada de esto debe hacernos perder de vista que seguimos formando parte del minoritario club de privilegiados a nivel mundial. Con respecto a lo que ocurre ahí fuera conviene, en primer lugar, no dejarse llevar por el catastrofismo paralizante, como si no hubiéramos salido de otras situaciones mucho peores (basta con recordar la postguerra para acallar muchos de los augurios de quienes pueden ser calificados como “nuevos ricos” sin memoria histórica). También conviene evitar el “ombligismo”, que lleva a considerar los problemas propios como los más graves del mundo y que propugna un repliegue total hacia dentro (“primero nosotros”), olvidando que vivimos en un mundo globalizado en el que las fronteras de nada sirven ante problemas que demandan nuestra acción permanente. Hoy ese “nosotros” solo pueden ser los 7.000 millones de seres humanos que habitamos este pequeño y amenazado planeta”.

La tentación tribal de cerrar filas es innegable: ante una crisis de esta magnitud la prioridad fundamental debe ser atender a lo que ocurre dentro de cada casa. Pero actuar de ese modo- además de una dejación ética para con los más necesitados- es un pésimo camino para defender los intereses propios.

Tal vez, una de las cosas más preocupantes de los efectos de la crisis económica sobre el mundo de la cooperación en general es que, para mucha gente y en muchos sectores de nuestra sociedad, se ha aceptado sin más, sin discusión alguna, que la cooperación y la ayuda humanitaria debían ser las grandes damnificadas por la crisis financiera. Planteamientos simplistas del tipo de ¿cómo vamos a ayudar a otros con lo que tenemos aquí? han calado hasta tal punto que la reacción ciudadana ante los recortes, o incluso la desaparición total de fondos de cooperación por parte de algunos ayuntamientos, apenas ha existido. La sensación de que hemos vivido una ensoñación y que la situación nos ha vuelto a la dura realidad se ha extendido también en el sector de la cooperación y ayuda.

Por ello, tras aguantar el shock de los recortes tratemos de recuperarnos impulsando lo que siempre ha debido ser nuestra fuerza: el apoyo de la sociedad. ¿Alguien dijo resiliencia?

---

<sup>8</sup> Como todas las publicaciones del IECAH puede descargarse de [www.iecah.org](http://www.iecah.org)