



Coordinadora
de ONG para
el Desarrollo
España

**LA ACCION HUMANITARIA EN LA
COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Aportaciones para el Plan Director
2005-2008**

JULIO 2004

Grupo de Acción Humanitaria de la CONGDE
Equipo de redacción: Farmacéuticos Mundi, Medicus Mundi, Caritas, Paz y Tercer Mundo
Cruz Roja, Intemon- Oxfam, Médicos del Mundo, Médicos sin Fronteras.

INDICE

| | Página |
|--|----------|
| Introducción | 3 |
| I. Principios de la Acción Humanitaria..... | 4 |
| II. Definición de Acción Humanitaria..... | 5 |
| a)Relación entre las Fuerzas Armadas y las ONG..... | 6 |
| III. Criterios de intervención..... | 8 |
| IV. Emergencia, Reconstrucción y Desarrollo..... | 9 |
| a) Rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas..... | 10 |
| b) Preparación para casos de desastre..... | 10 |
| V. Presupuesto..... | 10 |
| a)Ayuda suficiente y de calidad..... | 10 |
| b)Incremento de ayuda, pero no condicionada..... | 11 |
| c)Ayuda multilateral suficiente..... | 12 |
| d)Flexibilidad presupuestaria..... | 12 |
| e)Evitar el riesgo de desviación de fondos..... | 13 |
| VI. Sistemas de gestión y coordinación..... | 13 |
| a)Estructura organizativa..... | 13 |
| b)Sistemas de financiación de las ONG..... | 14 |
| c)Actores..... | 14 |
| d)Consejo de Cooperación..... | 15 |
| e)Coordinación..... | 15 |
| VII. Representatividad Internacional..... | 16 |

Introducción

La Acción Humanitaria constituye en la actualidad, una de las grandes carencias del sistema español de Ayuda Oficial al Desarrollo. Tras más de veinte años de actuaciones en este ámbito, la Acción Humanitaria no ha conseguido aún consolidarse como instrumento dentro de la cooperación española.

A pesar de su visibilidad mediática y del protagonismo social que ha acaparado en la última década, la Acción Humanitaria española no está fundamentada sobre un sólido modelo de intervención. La falta de criterios objetivos de actuación, las restricciones presupuestarias, las dificultades de su gestión y su vinculación a objetivos de la política exterior española así como la creciente participación de las Fuerzas Armadas han contribuido a que la Acción Humanitaria sea hoy un capítulo pendiente de la cooperación española.

Por todo ello, desde la CONGDE, consideramos imprescindible una revisión de los fundamentos y de los criterios operativos de la Acción humanitaria española, en el marco de la política de cooperación internacional.

Este imperativo de cambio de nuestra Acción Humanitaria, viene también reforzado por la necesidad de redactar el nuevo Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 y por los proyectos de reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, abordados desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Desde la CONGDE, pensamos que la actual coyuntura de cambio, puede representar una oportunidad que las demandas de reforma de la acción humanitaria española, realizadas desde hace ya largo tiempo por el sector asociativo, sean atendidas por el Gobierno y se reflejen en algunos aspectos del Plan Director 2005-2008.

Nuestro objetivo como plataforma de ONG, es que la acción humanitaria española alcance una calidad equiparable a la de otros Estados de nuestro entorno y se dote de las herramientas y de los recursos necesarios para hacer esto posible.

I. Principios de la Acción Humanitaria

La Acción Humanitaria está fundamentada sobre la base de los principios humanitarios. Algunos de éstos son los siguientes:

- **Humanidad:** El objetivo fundamental de la acción humanitaria es aliviar, disminuir y prevenir el sufrimiento de los seres humanos, al mismo tiempo que asegure su protección y asistencia. Se erige pues en un **derecho fundamental**, y la persona y su dignidad constituyen el centro de la perspectiva humanitaria.
- **Universalidad:** Considerando la asistencia como **derecho y deber humanitario** para todas/os. El derecho a recibir y a brindar ayuda humanitaria debe constituir un principio humanitario fundamental que asiste todo/a ciudadano/a en cualquier país. Asimismo prestar asistencia humanitaria dondequiera que sea necesaria constituye una obligación en calidad de miembros de la comunidad internacional.
- **Imparcialidad:** La ayuda humanitaria no debe responder a intereses partidistas, ni políticos, y es independiente de la nacionalidad, el sexo, la creencia política, religiosa y/o filosofía.
- **Independencia** de cualquier presión política, económica, financiera, religiosa o militar. La ayuda humanitaria no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa, sino que se prestará de acuerdo a las necesidades de los individuos, las familias y las comunidades. De este modo no supeditaremos la promesa, la prestación o la distribución de ayuda al hecho de abrazar o aceptar una determinada doctrina política o religiosa. Del mismo modo la ayuda no se podrá utilizar para favorecer una u otra opinión o régimen económico o político, ni actuará como instrumento de políticas gubernamentales.
- **No Condicional:** La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de las/os beneficiarias/os ni ninguna otra distinción de índole adversa. La ayuda será por tanto incondicional y prestada en función únicamente de las necesidades.
- **Neutralidad:** La acción humanitaria no deberá tomar parte en los conflictos de orden político, étnico o religioso. Esta neutralidad se cumplirá sin menoscabo del principio de testimonio.
- **Consentimiento:** Nunca debe imponerse a las/os beneficiarias/os la asistencia. La ayuda debe prestarse en función de las necesidades de las/os beneficiarias/os y con el consentimiento de éstas/os.
- **Participación:** La acción humanitaria debe respetar la cultura, la estructura y las costumbres de las comunidades y países en donde se ejecuten las actividades, y buscará la forma de hacer participar a las/os beneficiarias/os de programas en la administración de la ayuda de socorro. La población afectada participará activamente en la valoración, diseño, implementación y evaluación del programa de asistencia humanitaria.
- **Testimonio:** La asistencia humanitaria a las poblaciones debe ir acompañada del testimonio de la situación en las que se encuentran las poblaciones. Existe la obligación de informar sobre la situación de los países en donde se actúa para velar

por el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y la no-violación de los derechos humanos.

- **Prioridad en Base a Necesidades:** El orden de prioridad de la asistencia se establecerá únicamente en función de las necesidades, y, siempre que sea posible, la prestación de socorro deberá fundamentarse en una estimación minuciosa de las necesidades de las víctimas y de la capacidad de hacer frente a esas necesidades con los medios disponibles localmente.

II. Definición de Acción Humanitaria

Los países en vías de desarrollo son víctimas frecuentes de catástrofes naturales y de conflictos que, además de generar víctimas humanas, incrementan los grados de vulnerabilidad y de pobreza de sus poblaciones. En estos casos, una parte de las actividades de solidaridad internacional de las Organizaciones No Gubernamentales han de desplegarse en el campo de la acción humanitaria, al objeto de prestar una rápida cobertura de las necesidades de la población afectada, tratando de evitar la pérdida de vidas humanas y, paralelamente, estableciendo medidas en el ámbito de la prevención.

Las Organizaciones de la CONGDE comprometidas en este tipo de tareas, trabajamos con la necesidad de vincular la acción humanitaria con la cooperación para el desarrollo, de forma que sus objetivos se complementen y refuercen mutuamente.

En este contexto, la CONGDE define la acción humanitaria como el conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastre, desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados, orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, contribuyendo, además, a frenar la descomposición del tejido económico y social y a sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo.

De esta definición se desprende que:

- La acción humanitaria está dirigida a la población más vulnerable y necesitada, sin discriminación alguna (por su nacionalidad, raza, sexo, creencia política o religiosa), con imparcialidad, neutralidad e independientemente de consideraciones políticas.
- Contextualizamos la acción humanitaria en un marco temporal amplio en la medida en que comprende una ayuda permanente en casos de crisis crónicas, de actividades de rehabilitación, de prevención de catástrofes y refuerzo de capacidades, así como acciones que contribuyan a aportar soluciones duraderas.
- La intervención se realizará en consonancia con el mandato de cada organización, en un marco de total transparencia, coherencia y coordinación, siempre que sea posible, a todos los niveles y con todos los actores.
- La acción humanitaria facilitará la participación de la población local en el diseño y ejecución de las intervenciones a desarrollar, para poder responder eficaz y

eficientemente a sus necesidades desde el respeto a sus condicionantes sociales y culturales.

- Las organizaciones nos comprometemos a reforzar las capacidades de gestión de las instituciones y organizaciones locales, evitando crear estructuras paralelas para la ocasión, favoreciendo la organización local de manera que se generen mecanismos eficaces y eficientes que permitan a la población local actuar ante eventuales y futuras emergencias.
- Las Organizaciones de la CONGDE basamos nuestro acercamiento a situaciones de emergencia en: el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria del proyecto Esfera.

a) Relación entre las Fuerzas Armadas y las ONG.

No cabe duda que este es uno de los puntos de dialogo más complejos motivado sin duda alguna tanto por el perfil de los nuevos conflictos, como también por la aparición de nuevos actores y su incidencia en la acción humanitaria.

Crisis como las de Kosovo, Macedonia o Albania dónde han confluído diferentes actores armados: desde fuerzas armadas con mandatos de imposición de paz, a la presencia de grupos paramilitares y a fuerzas armadas locales; hacen complejo este puzzle tanto para interpretarlo como para relacionarse en él.

La existencia de conflictos más o menos latentes como Sri Lanka, Eritrea, Etiopia, Timor o Colombia, donde se realizan labores de asistencia humanitaria con colectivos desplazados causados por diferentes actores armados; debe realizarse con patrones claros, sobre todo para evitar que esta ayuda sea instrumentalizada y/o usada con fines políticos o partidistas.

Más recientemente, los últimos escenarios en Afganistán o Irak hacen aun más complejo este proceso de relación. La evolución de un concepto de seguridad encubre operaciones de fuerza, en ocasiones, y complejiza el concepto de ayuda humanitaria y su operativización.

No hay que olvidar la tremenda realidad de que el 90% de las víctimas de los conflictos actuales son población civil, normalmente ajena y que no toma partido, pero que es arrastrada en la espiral de violencia siendo ella la principal protagonista del desplazamiento así como del destino de la acción humanitaria.

Ante esta situación, consideramos necesaria una clarificación del papel que deben ejercer las Fuerzas Armadas en las crisis humanitarias, atendiendo a los diferentes mandatos de los actores que intervienen.

Este llamamiento es en parte extensivo a la relación cada vez más creciente en los escenarios de conflicto y de catástrofes naturales entre las agencias humanitarias y las fuerzas armadas, donde es importante subrayar el creciente grado de involucramiento en tareas humanitarias de las fuerzas armadas.

La acción humanitaria debe mantener unos principios que garanticen su condición de humanitaria. Especialmente en situaciones de conflicto donde la atención a todos/as y en todo momento es imperativo, ha de mantener su carácter imparcial, neutral e independiente. Debe ser garantizada con una clara exclusión entre los/as combatientes y no combatientes. Lamentablemente, esta realidad comienza a desdibujarse en los últimos conflictos.

Por ello, afirmamos desde la CONGDE que la ayuda humanitaria como tal **no es un instrumento de negociación ni de diferenciación o de premio** en las agendas de negociación política en conflictos.

Podemos identificar como roles básicos de las Organizaciones no Gubernamentales frente a las fuerzas militares:

- **La ayuda humanitaria**
- **la promoción de cultura de paz**
- **el fortalecimiento sociedad civil**
- **la sensibilización**
- **el desarrollo de estrategias de prevención**
- **y la coordinación con mandatos y labores las Naciones Unidas**

Como organizaciones humanitarias defendemos la articulación y definición de nuestros límites de acción, basados en los principios de cada organización y en las funciones enumeradas, que nos diferencia de otros actores, entre ellos de las fuerzas armadas.

- **Desde una perspectiva ética y moral:** Promoción dignidad humana; Compromiso con los más vulnerables; Respeto por lo "local"; Subsidiariedad
- **Desde valores humanitarios:** Imparcialidad en la distribución de la ayuda; Neutralidad ; Independencia de la ayuda .

Junto a esto es preciso señalar la **legislación internacional** bajo la cual se ampara la acción humanitaria:

- La Convención de la Haya, Los Convenios de Ginebra más Los Protocolos Adicionales.
- Derechos Humanos y legislación de refugiados (expresadas en las convenciones de Naciones Unidas).
- Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales y otros códigos de ONG en programas de respuesta a desastres).
- Proyecto Esfera
- Líneas de OCHA en el uso del ejército y defensa civil ante situaciones de desastres naturales y emergencias complejas.

III. Criterios de intervención

Estos son algunos de los elementos que configuran los criterios para una ayuda humanitaria ética y eficaz:

- **Necesidades y Derechos.** Bajo el amparo y la aplicación de los principios de la acción humanitaria, la ayuda en cualquier situación de crisis o de emergencia, debe dirigirse prioritariamente considerando la base de las *necesidades humanas colectivas más apremiantes*, en función de la *resolución inmediata* de éstas y en lo posible para una *respuesta sostenida* que implica y requiere el despliegue de las capacidades locales. Las necesidades puntuales y situadas se evaluarán junto con las dinámicas y factores que despiertan las crisis y las multiplican o desarrollan permanentemente como cuadros crónicos olvidados de vulneración aguda y sistemática de derechos, independientemente de su siempre deseable visibilidad o reconocimiento político, mediático o público, y al margen de la correspondencia meramente formal con obligaciones y tipologías de derechos estipulados o medidas establecidas y asumidas legal o administrativamente.
- **Cultura de un derecho internacional.** En todo caso, la materialidad de las necesidades básicas en cuya satisfacción se pretende ayudar remite a los *derechos humanos* reconocidos convencionalmente en los instrumentos internacionales, derechos esenciales cuyo ejercicio y salvaguarda se hacen exigibles para lo cual se procurará fomentar en toda acción el espíritu y la cultura de su cumplimiento, abogando por la determinación de las responsabilidades y los mecanismos públicos para el objetivo supremo de la justicia y el desarrollo humano conforme a la diversidad y los derechos de los pueblos destinatarios de la ayuda. Tal fin de ayuda humanitaria a quienes padecen o sufren las penurias y las consecuencias más gravosas de las crisis humanitarias, las situaciones de emergencias por conflictos y catástrofes, se gestionará en el marco de las visiones y soluciones multilaterales respetuosas de los derechos humanos y de los principios de no injerencia según el derecho internacional. En consecuencia, la ayuda humanitaria se asegurará coherentemente por fuera de las agendas políticas y de comercio, encaminada como contribución para que las poblaciones necesitadas y titulares de derechos, protagonicen sin presiones externas los procesos y cambios necesarios para superar las condiciones de riesgo, pobreza y conflicto, participando ellas mismas en las fases y garantías del proceso de la ayuda para su mejor subsistencia, alivio de su sufrimiento y protección de su dignidad y derechos fundamentales.
- **Prevención y participación locales e internacionales.** Aunque distintos tipos de ayuda humanitaria se puedan producir simultáneamente, deberán priorizarse en función de los niveles de vulnerabilidad existentes, procurando articular la detección y evaluación de las necesidades a las estrategias que puedan asegurar su *prevención* y la *participación sostenida de la población* en riesgo en los procesos de superación de las crisis. Se buscará por lo tanto la *prevención* de los desastres en general, y de las consecuencias más desgarradoras y sufrimientos de los conflictos en particular, mediante diagnósticos vinculantes, dispositivos de protección de derechos, sistemas de alerta temprana y acceso a instancias mediadoras y de justicia, como también a través de la promoción del acompañamiento, el testimonio y la presencia internacional.

- **Indicadores, evaluaciones y enfoques en la base de los criterios.** Se tomarán en cuenta los reportes de las necesidades más apremiantes comprobadas en las demandas directas de ayuda desde el terreno, buscando verificar las condiciones con los actores de allí especializados en la ayuda humanitaria, la operación ante emergencias, la defensa de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo, y cotejar con análisis en estudios previos pertinentes y evaluaciones independientes, en lo posible concertadas en el terreno y en la comunidad internacional, que tomen en cuenta las vulnerabilidades y capacidades de la población. Son entonces criterios y fuentes en concreto para la urgente decisión a tomar en cada caso las estimaciones y cuantificaciones de necesidades según los alcances reales de las catástrofes naturales o los conflictos armados que se reporten por las víctimas, las valoraciones que efectúen agentes y organizaciones sociales, así como eventual y complementariamente entes públicos, sobre las causas, características y consecuencias del estado de vulnerabilidad de las poblaciones. La ayuda humanitaria se procurará establecer teniendo como guía las evaluaciones previas o concomitantes que respaldan los índices, y éstos mismos, que aparecen en los registros sobre desarrollo humano, desastres naturales, conflictos, poblaciones en desarraigo, extremos de la pobreza y desestructuración socio-económica comunitaria, observadas especialmente las consecuencias que afrontan la infancia, las mujeres y la tercera edad en los estados generales de los derechos, los económicos y sociales en particular. El potencial de la incorporación del enfoque de género en la acción humanitaria y la participación en su gestión de las mujeres de las poblaciones destinatarias debe en consecuencia valorarse como un criterio que permitirá una mejor dirección a corto plazo y estratégica de la ayuda.
- **Protección y seguridad de los espacios humanitarios.** La prestación de la ayuda humanitaria tomará en cuenta los factores de protección de las víctimas, de la no interferencia de razones y presiones ajenas a las ayudas y espacios humanitarios, como también la inmunidad y seguridad de los/as trabajadores/as humanitarios/as, locales y expatriados, estableciendo para ello las responsabilidades por las garantías debidas y derechos a respetar.

IV. Emergencia, reconstrucción y desarrollo

La proliferación y permanencia de los conflictos y su creciente complejidad, las emergencias y el creciente número de personas por ellas afectadas, exigen trabajar con un marco conceptual renovado, en el que la prevención y preparación para casos de desastres y conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo forman parte de un *continuum operacional* con líneas divisorias muy imprecisas, en el que no caben actuaciones aisladas. Todas las actividades deben ser vistas como fases de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la capacidad de las personas y comunidades.

Este *continuum* no siempre responde a una relación lineal, ya que los distintos programas de la cooperación pueden interactuar dentro de una misma intervención.

La ayuda humanitaria debe ser planificada y ejecutada de modo que contribuya a sentar las bases de las acciones de rehabilitación y de futuras iniciativas de desarrollo y

preparar a la comunidad ante eventuales desastres mediante la capacitación y la configuración de stocks de emergencia. Las emergencias pueden poner de manifiesto las necesidades de fortalecimiento de las comunidades.

Asimismo, las acciones de desarrollo pueden contribuir a prevenir los conflictos y a mitigar los efectos de eventuales desastres, ya que se enfrentan a situaciones de pobreza, exclusión y negación de los derechos fundamentales, que en sí mismos son factores de vulnerabilidad y causa estructural de buena parte de los conflictos armados contemporáneos.

a) Rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas

Se entiende por *rehabilitación* el conjunto de acciones llevadas a cabo después de una catástrofe (desastre natural o causada por el hombre) para restablecer el funcionamiento de los servicios esenciales, recuperar la capacidad productiva de las personas, las familias y las comunidades, reparar los daños materiales y garantizar un cierto nivel de bienestar social y psicológico de las personas afectadas.

La rehabilitación constituye una fase esencial del *continuum* humanitario, un nexo imprescindible entre la ayuda humanitaria y los procesos generales de desarrollo. La rehabilitación deberá contribuir a disminuir la vulnerabilidad de las personas beneficiarias y a mejorar su calidad de vida, por lo que aparecerá siempre vinculada a las intervenciones de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades.

b) Preparación para casos de desastre

Por preparación para casos de desastre entendemos aquellas actividades que contribuyen a planificar con antelación una respuesta rápida y eficaz de los individuos y de las comunidades para hacer frente a las consecuencias de un desastre y cuyo objetivo es reducir la pérdida de vidas y daños materiales.

Debemos hacer todo lo posible por integrar las actividades de preparación para casos de desastre en la programación de otras actividades. Con este enfoque se fortalecen las estructuras y sistemas existentes y se constituye un nexo eficaz entre los programas de intervención en situaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo.

V. Presupuesto

a) Ayuda suficiente y de calidad

El Gobierno debe aprobar recursos extraordinarios para responder adecuadamente a las crisis humanitarias que existen en el mundo bajo un criterio estricto de necesidad. Dichas ayudas deben ser de carácter no reembolsable y desligadas, canalizadas principalmente a través de las agencias de Naciones Unidas, Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ONG especializadas, y con una limitada participación de fuerzas militares:

- **Recursos adicionales.** El Gobierno debe centrar un esfuerzo financiero extraordinario para responder a las necesidades más urgentes de los civiles en países que sufren crisis humanitarias. En ningún caso este esfuerzo debe desviar recursos de partidas ordinarias de ayuda para el desarrollo o de asistencia humanitaria prevista para otras regiones. Tampoco debe hipotecar la respuesta a futuras crisis.
- **Ayuda no reembolsable y desligada.** La ayuda bilateral debe ser en forma de donación y no debe de ningún modo estar ligada a la contratación de bienes y servicios de empresas españolas. España ha concedido ya créditos FAD desligados a Argentina y donaciones FAD no ligadas a Afganistán, rompiendo una práctica que ha caracterizado la gestión del FAD desde su creación.
- **Aumento de los recursos a agencias humanitarias civiles.** Las donaciones del Gobierno deberían canalizarse principalmente a través de organismos multilaterales como las agencias de Naciones Unidas, especialmente el ACNUR, y agencias humanitarias civiles como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG especializadas, que disponen del conocimiento, neutralidad y experiencia necesarias.

b) Incremento de Ayuda si, pero no condicionada

El FAD es un instrumento que se ha probado sumamente ineficaz para responder a los objetivos de ayuda humanitaria y de reconstrucción en crisis anteriores. En el caso de Iraq, un tercio de los fondos para reconstrucción son en forma de crédito. Teniendo en cuenta que la deuda externa que soporta Iraq es impagable, cualquier nueva ayuda en forma de crédito sólo agravará la carga. Por otra parte, a pesar de que la totalidad de la ayuda humanitaria asignada con cargo al FAD es en forma de donación, ésta sigue estando ligada a la contratación de bienes y servicios de empresas españolas. Esto significa que se articulará a través del Ministerio de Economía, el cual, a pesar de carecer de experiencia alguna en ayuda humanitaria es quien determina -a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO)- los sectores de intervención.

La ayuda humanitaria, por su naturaleza, debe ser inmediata y eficaz. Cualquier ayuda cuyo desembolso se demore meses no podrá responder a las necesidades urgentes de los civiles afectados por la guerra. La realidad es que el proceso desde la aprobación del FAD hasta su desembolso es extremadamente largo, lo que convierte este tipo de ayuda en completamente inadecuada como ayuda humanitaria de emergencia. Las entregas difícilmente se materializan antes de los 6 meses desde la aprobación de la ayuda. En el caso del Mitch, por ejemplo, un año después de la concesión de los FAD, sólo se había desembolsado el 4%.

La ayuda ligada, incluso cuando es donación, provoca serias distorsiones:

- Sobreprecio en productos y servicios – según la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), la ayuda ligada representa un encarecimiento de hasta el 20% y una pérdida de eficacia de entre el 10 y el 15%.
- Desvío de la ayuda hacia aquellos sectores comercialmente interesantes para el donante.
- Freno al desarrollo de los mercados y capacidades locales.

La ayuda humanitaria y de reconstrucción no puede convertirse de ningún modo en un instrumento para la promoción de las exportaciones españolas ni para el beneficio empresarial. Debe estar **orientada por los criterios de eficacia, coste y adecuación** a las necesidades de los beneficiarios. Y siempre que sea posible, debe estar ligada a la contratación de bienes, servicios y profesionales locales.

En noviembre de 2002, siguiendo recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el Gobierno español aprobó 12 millones de euros con carácter no reembolsable y no ligado para proyectos rehabilitación postconflicto en Afganistán. Esta ayuda no generará deuda como la de Centroamérica, ni estará ligada a la contratación de bienes y servicios de empresas españolas como la aprobada para la crisis iraquí. Se trata de una operación significativa porque supone romper la práctica de crédito ligado que caracteriza al FAD desde su creación, pero a su vez pone de manifiesto la aleatoriedad de los criterios en el uso del mismo. La ayuda española para la reconstrucción de Iraq muy probablemente se basará en la transferencia de bienes de empresas españolas, sin garantías de que se integren en programas de desarrollo o en proyectos de ayuda humanitaria que atiendan a las necesidades inmediatas de la población afectada por la guerra.

c) Ayuda multilateral suficiente

En crisis humanitarias complejas, las agencias de Naciones Unidas –y otros organismos internacionales como el CICR y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja- tienen la capacidad e imparcialidad necesarias, para coordinar la respuesta humanitaria. Por lo tanto, corresponde a Naciones Unidas desempeñar un papel de liderazgo en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, tanto en la transición política como en la fase de reconstrucción¹. Sin embargo, a pesar del papel central que la ONU desarrolla en la coordinación de la respuesta internacional a las crisis humanitarias, la ayuda española asignada a las agencias de Naciones Unidas es sólo de 5,94 millones de euros (0,62 euros de cada 10). La aportación total española realizada a Naciones Unidas representa sólo un 0,2% y un 1,5%, respectivamente, de la petición lanzada por ambos organismos a la comunidad internacional en relación a la crisis de Iraq.

La contribución a organismos multilaterales con cargo al FAD constituye una práctica inédita por parte de la Secretaría de Estado de Comercio. Ante la inexistencia de un fondo de reserva para responder a las crisis humanitarias, el Gobierno está recurriendo a la única línea de financiación que tiene disponibilidad presupuestaria y que no genera déficit público. Una vez más, esto pone en evidencia la falta de planificación y de dotación de recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para responder a las crisis humanitarias.

d) Flexibilidad Presupuestaria

La naturaleza de la ayuda humanitaria requiere mecanismos presupuestarios y administrativos flexibles y ágiles, así como un fondo de reserva plurianual para hacer frente a las emergencias que puedan surgir. Pero la ayuda humanitaria española se caracteriza por una escasez crónica de recursos. El marco presupuestario definido por el

Plan Director 2001-2004 no permite ser optimistas al respecto, ya que se prevé que la ayuda de emergencia alcance al final de esa etapa un monto equivalente al 2,5% de la AOD bilateral y un 1,6% de la AOD total, muy por detrás del promedio del CAD, que está alrededor del 7%. De hecho, en los últimos años, se ha consolidado la política de "déficit cero": en lugar de crear nuevos instrumentos de financiación para la asistencia humanitaria de emergencia y la reconstrucción posconflicto, el gobierno recurre cada vez más al FAD para apoyar procesos de reconstrucción posteriores a crisis humanitarias (casos de Centroamérica y Afganistán) o financiar agencias multilaterales como Naciones Unidas (caso reciente de Iraq).

e) Evitar riesgo de desvío de fondos

La falta crónica de recursos para la ayuda humanitaria y de reconstrucción en contextos de crisis amenaza con la desviación de recursos previstos para otros países y otros tipos de actuación. En el caso de la crisis del Mitch, por ejemplo, de los 5.631 millones de PTA aprobados para ayuda humanitaria y de emergencia, sólo 300 eran recursos adicionales. Y de los 6.140 millones destinados a reactivación agrícola y rehabilitación en general, sólo 550 millones lo eran. El resto procedía de recursos asignados anteriormente a Centroamérica y de la redistribución de fondos previstos para otras áreas geográficas.

VI. Sistemas de Gestión y Coordinación

a) Estructura Organizativa

La acción humanitaria requiere de un sistema de gestión y coordinación que sea acorde a sus exigencias de rápida toma de decisión, capacidad logística, atribución ágil de recursos financieros y relaciones con la diplomacia española para el desenvolvimiento de un importante papel de prevención de conflictos.

La asunción de un compromiso firme por parte de la Administración Estatal de participar de una forma más eficaz en este proceso, con unas mayores eficiencia y eficacia, implica la implementación de modificaciones importantes en los mecanismos en que la acción humanitaria se ha coordinado, gestionado y llevado a cabo hasta ahora.

El órgano de ejecución de la política pública española de Cooperación Internacional, la Agencia Española de Cooperación Internacional, hasta ahora ha actuado en este sector por medio de una unidad de emergencia y concentrando sus acciones propiamente en las emergencias.

Por otro lado, cabía la posibilidad por parte de las ONG de solicitar fondos acudiendo o bien la convocatoria abierta y permanente, o bien a convocatorias extraordinarias habilitadas para responder a la necesidad de acciones humanitarias.

Los procedimientos administrativos actuales pueden dificultar esta respuesta amplia, eficiente y eficaz que se quiere conseguir, por lo que cambios en este sentido son necesarios.

A nivel de estructuras organizativas, una mayor implicación de la Cooperación Española en la acción humanitaria se puede conseguir de varias formas:

- Consolidando la actual unidad de ayuda humanitaria y de emergencia de la Agencia con el aumento sustancial de su dotación de medios humanos y materiales y con más técnicos y directivos especializados;
- Creando una nueva Dirección dentro de la AECl que asuma la responsabilidad y las tareas de la actual unidad y tenga adecuada dotación en términos de recursos humanos y financieros;
- Creando un organismo específico externo a la Agencia que tenga la responsabilidad específica de gestionar y coordinar la acción humanitaria realizada con fondos estatales.

En todos los casos sería oportuno contar con personal de apoyo en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) para apoyar la actuación *in situ* y otras posibles tareas relacionadas con la prevención y la alerta temprana.

Es necesario además un mayor desarrollo de planes de contingencia, que cuenten con la participación de los departamentos geográficos, las OTC, los departamentos de la Administración y las ONG más activas y con una mayor experiencia en ayuda humanitaria y de emergencia.

Estos planes de contingencia y protocolos deben estar diseñados de forma que la activación de la coordinación y la reacción de los diferentes actores sean efectivas y adecuadas a cada tipo de situación. La respuesta pública, coordinada por la Instancia estatal que se considerará oportuna, debe contar con los medios humanos, técnicos y financieros adecuados.

b) Sistemas de financiación de las ONG

La financiación otorgada a las ONG para la ejecución de iniciativas de acción humanitaria debe deliberarse sobre la base de criterios de evaluación claros y contrastables, que tomen en consideración elementos como la experiencia previa, la capacidad de respuesta, la pertinencia de las propuestas y la eficiencia y eficacia potencial de las acciones planteadas.

La adopción de convenios-marco o contratos-programa con las ONG que presenten las mejores condiciones y capacidad y que satisfagan los criterios que la administración proponga en términos de requerimientos operativos y financieros, podría tomar como referencia la experiencia de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO); en su relación con las ONG y sus criterios de selección de los organismos a incluir en el acuerdo marco de partenariado correspondiente.

c) Actores

Los actores implicados en cooperación son los referentes de la actual cooperación técnica, económica y financiera de ayuda humanitaria (acción humanitaria en general, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz), tal como recoge la actual Ley de Cooperación.

En el ámbito de la Acción Humanitaria, los principales actores siguen siendo las instituciones públicas especializadas en estas acciones, los organismos y agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales especializadas.

Los órganos relacionados con las acciones humanitarias son los citados en la actual Ley de Cooperación:

Los Órganos rectores, como el Congreso de los Diputados, el Gobierno de la nación, el Ministerio de Asuntos Exteriores, otros ministerios que tienen relación con la cooperación, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (órgano que coordina las acciones públicas de cooperación al desarrollo).

Un papel destacado es el asumido por las Instituciones Autonómicas (comunidades autónomas, ayuntamientos y otras entidades locales) y este papel tiene que ser tomado en cuenta en las iniciativas de coordinación de la acción humanitaria implementada por instancias de carácter público para mejorar la eficiencia y eficacia global de la acción que por cierto no se ven beneficiadas por la falta de criterios y estrategias comunes.

Los órganos públicos ejecutivos actualmente son, como sabemos, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

Otro grupo relevante de actores está constituido por las organizaciones no gubernamentales, tanto aquellas con una mayor presencia en tareas de acción humanitaria, como aquellas que desarrollan sus acciones, independientemente del volumen de ejecución, y están incluidas en el registro oficial de las ONG. Un papel destacado deben tener aquellas que se unen a órganos de acción coordinada como las diferentes coordinadoras que existen en España a nivel estatal y autonómico.

En todos los ámbitos, pero especialmente en el de las organizaciones no gubernamentales, tiene especial mención el colectivo de cooperantes y de voluntarios que prestan su servicio en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

d) Consejo de Cooperación

Según está recogido en la actual Ley de Cooperación, el Consejo de Cooperación es el órgano consultivo de la Administración General del Estado y participa en la definición de la política nacional de cooperación internacional para el Desarrollo.

Consideramos que las valoraciones del Consejo deban tomar un mayor peso en la definición de estrategias de la cooperación pública, incluyendo la acción humanitaria, y por lo tanto, este órgano creado por ley debe contar con los recursos necesarios para cumplir sus objetivos y funciones.

En el Consejo participan, además de la Administración, los agentes sociales, organizaciones no gubernamentales especializadas, expertos y organismos y agencias que trabajan en el ámbito de ayuda al desarrollo. Este órgano informa sobre la propuesta del Plan Director. La composición del consejo en futuro tendría que reflejar un mayor compromiso de la Administración en la acción humanitaria, modificando o complementando los perfiles de los actores y organismos implicados.

Como recoge el artículo 22.4 de la Ley de Cooperación, se someterán a informe previo del Consejo los anteproyectos de ley y cualquier otra disposición general de la Administración del Estado que regulen materias concernientes a la Cooperación para el Desarrollo. De estos informes se dará conocimiento a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

e) Coordinación

En relación con los órganos de coordinación de la acción humanitaria española, hay que tener en cuenta la realidad actual de la cooperación internacional al desarrollo en cuanto a distribución territorial de la política pública, y la distribución ministerial de las competencias relacionadas con la cooperación.

Así, la Comisión Interministerial de Cooperación no es plenamente representativa actualmente de los actores implicados. Es por ello necesario establecer una instancia intermedia de coordinación más ágil y, sobre todo, integrada por las entidades que intervienen en estas situaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

La necesidad de coordinación es particularmente importante en lo que se refiere a la cooperación descentralizada. Esta debería incorporarse plenamente a instancias comunes de elaboración de estrategias y de coordinación, para orientar su acción con criterios similares a los otras entidades, favoreciendo la sinergia e incrementando la eficiencia y eficacia global de las intervenciones.

La Agencia Española de Cooperación Internacional puede ser un órgano de fomento de la coordinación entre las organizaciones no gubernamentales que reciben subvenciones a través de los varios instrumentos (convocatorias, convenios marcos etc.) que se habilitarán a este fin.

En relación a las posibilidades de actuación de las Fuerzas Armadas en la acción humanitaria, éstas son limitadas y deben circunscribirse a aquello para lo que son insustituibles: la participación en operaciones de paz y la creación de condiciones de seguridad que permitan establecer un "espacio humanitario" en el que se desenvuelvan las organizaciones civiles.

VII. Representatividad internacional

En la actualidad, la Acción humanitaria española carece de una representación efectiva en el sistema internacional humanitario. La acción humanitaria española no está presente en los principales foros internacionales de decisión y reflexión.

La limitada representatividad internacional de la Acción Humanitaria española y su ausencia en los procesos de discusión y toma de decisiones, contribuye a la baja rentabilización de sinergias positivas con otras agencias humanitarias del entorno multilateral, bilateral y con la Unión Europea a través de ECHO.

La acción Humanitaria española está hoy desactualizada de los dilemas más candentes de la agenda humanitaria internacional y de las propuestas firmadas por países del entorno OCDE, con el objetivo de mejorar la calidad de la Acción Humanitaria.

Por consiguiente, realizamos al Gobierno las recomendaciones siguientes:

- La Acción Humanitaria española debe identificar los foros de decisión más estratégicos del sistema internacional humanitario y conseguir una presencia sistemática y participativa.
- La Acción Humanitaria española ha de tener capacidad de propuesta en el sistema internacional humanitario, para ser reconocida como un actor homologable a los Estados donantes de su entorno.
- La Acción humanitaria española debería hacer un seguimiento y participar en diferentes foros como: el llamado proceso de Montreux y sus recomendaciones entorno al Documento "Good Humanitarian Donorship", el Humanitarian Financing Work Programme, o la incorporación al grupo de trabajo sobre conflictos del Comité de Ayuda al Desarrollo, entre otros.
- La Acción Humanitaria española debe identificar los foros de decisión más estratégicos del sistema internacional humanitario y conseguir una presencia sistemática y efectiva.