



© Howard Davies/Oxfam

# Más y mejor

## Recomendaciones para la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria Española

En los últimos años hemos sido testigos de un crecimiento sustancial de los fondos destinados a la acción humanitaria a nivel internacional. España no ha sido una excepción: si en el año 2000 el presupuesto español para este sector era de cerca de 40 millones de euros, en 2005 superó los 100 millones. El incremento general de la AOD, la mayor implicación de las comunidades autónomas y entidades locales y el aumento de misiones de las Fuerzas Armadas en crisis humanitarias han sido algunas de las razones para este crecimiento.

Desafortunadamente, el aumento en la cantidad no ha ido acompañado de un incremento similar en la calidad de la ayuda. Hasta ahora, el presupuesto asignado a la acción humanitaria española se ha centrado en aliviar las necesidades básicas de las víctimas de conflictos bélicos y catástrofes naturales –en gran parte de los

casos, mediante el envío de aviones con material de emergencia–pero no se ha avanzado a la hora de trabajar en la prevención de estas catástrofes, en la mitigación de sus consecuencias y en la reducción de la vulnerabilidad de los colectivos afectados. Asimismo, la acción humanitaria ha

estado excesivamente desvinculada de la política exterior y de la cooperación al desarrollo, mostrando una preocupante falta de coherencia, que reduce su eficacia y perjudica su sostenibilidad.



Intermón Oxfam



© Pablo Tosco / IO

El Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española supuso un cambio importante y positivo en la concepción de nuestra acción humanitaria.

El Plan establece cuatro grandes líneas estratégicas:

- la adaptación de las instituciones existentes a las nuevas necesidades,
- la ampliación del concepto de acción humanitaria para incluir las fases previas y posteriores al desastre,
- la incorporación de acciones de preparación, prevención y mitigación en las estrategias de la cooperación española para los países proclives a crisis,
- y, por último, el incremento de tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias.

El Plan establece también que estas líneas deberán concretarse en una Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria.

Con motivo de la elaboración de esta Estrategia, Intermón Oxfam quiere realizar un análisis de las principales debilidades de la acción humanitaria española hasta el momento, y resaltar aquellos aspectos que esta estrategia debería necesariamente recoger para corregirlas. Con ello se podrá conseguir una acción humanitaria efi-

ciente, de calidad, que sitúe a España en el lugar que le corresponde entre los grandes donantes humanitarios, y que contribuya a mejorar de forma sostenible las condiciones de vida de las personas afectadas por las catástrofes naturales, los conflictos armados y otras crisis humanitarias.



© Pablo Tosco / IO

# Debilidades de la acción humanitaria española

## Fondos insuficientes

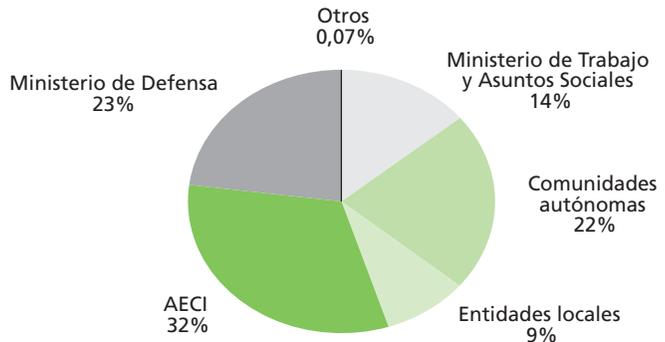
A pesar del incremento en términos absolutos registrado en los últimos años en el presupuesto destinado a la acción humanitaria, el porcentaje de los mismos sobre la AOD (cerca del 4,5 por ciento de la AOD total neta en 2005) está todavía lejos de alcanzar la media del 7 por ciento que destinan los países de la OCDE. Esta escasez crónica de recursos tiene repercusiones directas en la calidad, eficacia y eficiencia de la ayuda y en su adecuación a las necesidades reales de los colectivos a los que va dirigida.

## Instrumentos inadecuados

La cooperación española no cuenta aún con instrumentos flexibles y ágiles que se adecuen a las necesidades específicas de financiación de la acción humanitaria.

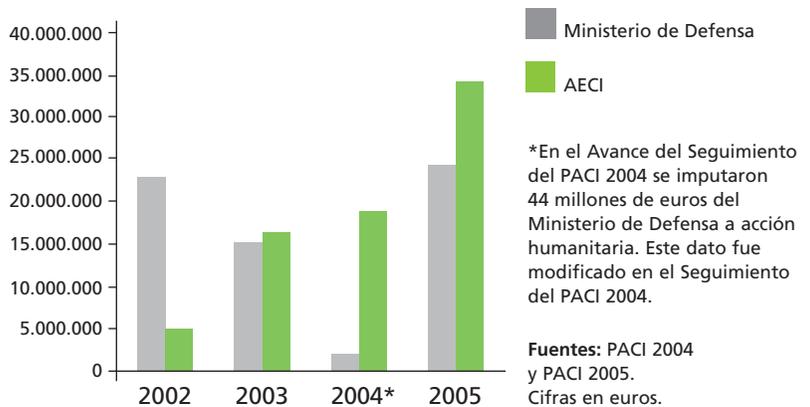
La participación española en fondos multilaterales ha tenido un incremento positivo en los últimos años, como demuestra la sustancial contribución al recientemente reformado Fondo

## Distribución de la acción humanitaria 2005 por actores



Fuente: PACI 2005.

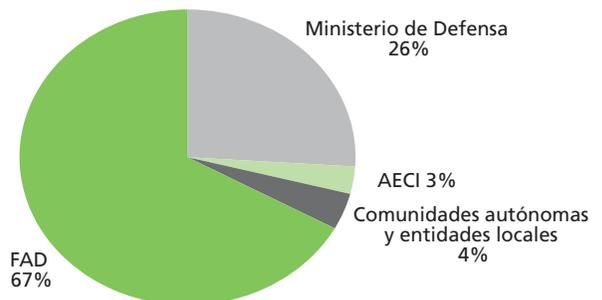
## Comparación de la contribución de la AECI y del Ministerio de Defensa a la acción humanitaria 2002-2005



## Ineficaz respuesta al tsunami

Un ejemplo claro de estas debilidades fue la utilización de 50 millones de euros en créditos FAD para responder a la catástrofe del tsunami. Un año después de su aprobación todavía no había llegado a la zona ni un solo euro, y sólo en 2006 han comenzado a adjudicarse a proyectos concretos. Vuelve a demostrarse así la inadecuación de este instrumento para la financiación de emergencias, debido a su lentitud, complejidad e ineficiencia: se tarda meses en poner los proyectos en marcha, pueden encarecer los bienes y servicios prestados hasta en un 20 por ciento, ignoran en muchos casos a los actores locales e incorporan una condicionalidad que pone en entredicho el objetivo último de la intervención humanitaria, aún en su modalidad de donación.

## Contribución de las administraciones españolas al tsunami, desgajado por actores (en % sobre total)



Fuentes: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y PACI 2005.

Central de Naciones Unidas para Emergencias (CERF en sus siglas en inglés). Sin embargo, la participación en los Llamamientos Consolidados de Naciones Unidas para las crisis humanitarias más graves sigue siendo tímida.

### **Sin un modelo de acción definido**

La falta de un modelo claro de acción humanitaria y la ausencia de protocolos de actuación provoca que en la mayor parte de las crisis humanitarias, el Gobierno actúe de manera improvisada, casi exclusivamente a través del envío de ayuda de emergencia a las zonas afectadas. En otros casos estos envíos han sido acompañados de la actuación de las Fuerzas Armadas (Tsunami, terremoto de Pakistán), pero sin que existan criterios para decidir las acciones más adecuadas en cada situación.

### **Escasos recursos destinados a la gestión y a la coordinación**

La AECL, organismo encargado de liderar y coordinar la respuesta de las administraciones españolas a las crisis humanitarias, tiene recursos limitados para ejercer estas tareas, que son especialmente cruciales debido a la mayor participación de nuevos actores, como las administraciones autonómicas y locales, y otros ministerios (Trabajo y Asuntos Sociales, Defensa o Medio Ambiente). La coherencia con otras políticas –como la política exterior, comercial o de defensa– también se resiente de esta escasez de recursos.



© Jane Beesley

### **Falta de determinación del papel de las Fuerzas Armadas**

En los últimos años hemos observado un incremento de la actuación de las Fuerzas Armadas españolas en el contexto de crisis humanitarias, distribuyendo ayuda, propor-

cionando asistencia médica o realizando tareas de reconstrucción. Pero estas actuaciones se realizan sin ninguna claridad acerca de los supuestos bajo los que deben intervenir, o bajo qué mandato y coordinación. (Ver cuadro, página 5).



#### **Para más información:**

**Iniciativa del Buen Donante Humanitario:**  
<http://www.goodhumanitarianidonorship.org>

**Informe La Realidad de la Ayuda de Intermón Oxfam:**  
[www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)

**Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria Española:**  
[www.iecah.org/InformeIECAH.pdf](http://www.iecah.org/InformeIECAH.pdf)

**Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE:**  
<http://www.oecd.org/dac/>

## Fuerzas Armadas: una cuestión pendiente

En comparación con el resto de países de nuestro entorno, las Fuerzas Armadas (FF AA) tienen un excesivo protagonismo dentro del presupuesto destinado a acción humanitaria: en 2005, el 22 por ciento de los fondos computados como AH correspondieron al Ministerio de Defensa, frente al 31 por ciento de la AEI. En 2005 se aprueba la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que cita la "ayuda humanitaria" y la "reconstrucción" como dos de las misiones encomendadas a nuestras FF AA. La posterior creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) parece reforzar esta tendencia.<sup>1</sup>

La participación de las FF AA en crisis humanitarias no es una cuestión trivial. Aunque es incuestionable que las FF AA han contribuido a salvar vidas, existen una serie de razones que indican que las agencias humanitarias suelen estar en mejor situación para llevar a cabo proyectos apropiados y eficaces que cubran las necesidades de la población civil, y que cuestionan varios aspectos de la intervención de las FF AA en crisis humanitarias. Entre ellas cabe destacar:

- **Los principios humanitarios en peligro.** Por definición, la ayuda humanitaria debe ser imparcial, neutral e independiente, y debe ser percibida como tal, especialmente en situaciones de conflicto. Por todo ello, debe insistirse en que la ayuda humanitaria sea canalizada a través de organizaciones civiles. **Cuando los soldados intentan operar como trabajadores de ayuda humanitaria, la población civil tiene problemas para distinguir entre las fuerzas militares y las agencias humanitarias civiles.** Ello dificulta que las agencias se presenten como separadas de las partes en conflicto, lo que puede derivar en una situación de inseguridad para los trabajadores de agencias humanitarias, que pueden verse obligados a salir del país y abandonar a los beneficiarios, como sucedió en Iraq.
- **Calidad en entredicho.** La ayuda suministrada por las fuerzas militares llega a menudo en forma de actividades de "impacto rápido", sin una planificación a largo plazo y sin una valoración previa de las necesidades. Las operaciones de las FF AA están pensadas en muchos casos para ganarse la sim-

patía de la comunidad afectada, mantener la publicidad internacional y mejorar la moral de los soldados.

- **Una ayuda cara e ineficaz.** El uso de medios militares plantea problemas de coste-eficacia, ya que los servicios proporcionados por las FF AA –con la salvedad del apoyo logístico en algunos casos– los podrían prestar organizaciones civiles, con menores costes y mayor rapidez y efectividad. **Existen estudios que demuestran que los servicios militares pueden alcanzar un coste 8 veces superior al equivalente civil, en algunos casos.**<sup>2</sup>

Como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), "la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios, y es legítimo preguntarse por las motivaciones reales de esa decisión, que además se produce en un contexto de creciente politización de la ayuda humanitaria y de emergencia"<sup>3</sup>. En el caso español hay que añadir motivaciones como la necesidad de hacer atractivas unas FF AA con dificultades de reclutamiento en su proceso de profesionalización o contrarrestar una opinión pública crítica con la imagen bélica del ejército. Así, el riesgo de instrumentalizar la asistencia humanitaria con el fin de mejorar la imagen de las FFAA ante la opinión pública es alto y debe ser minimizado, estableciendo unos criterios claros de actuación.

España, al asumir los principios de la Buena Donación Humanitaria, se comprometió a afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en

el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados, y a garantizar que en situaciones en que se utiliza la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, su uso esté en conformidad con los principios humanitarios, reconociendo la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias civiles. Asimismo, se compromete a apoyar la aplicación de las directrices internacionales al respecto,<sup>4</sup> que establecen que las capacidades militares y de defensa civil son un último recurso para responder a las necesidades de los civiles en una emergencia y que se deben limitar a facilitar el acceso y seguridad para que las organizaciones civiles realicen su trabajo y al apoyo logístico, respetando siempre el liderazgo civil de las operaciones.

Tanto la Estrategia de Acción Humanitaria como el desarrollo de la L.O. de Defensa Nacional deberían reflejar con claridad estos criterios.

1. La UME, creada por acuerdo del Consejo de Ministros en 2005", tiene como misión la intervención en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Aunque su actuación está circunscrita al territorio nacional, existen señales de que en el futuro podría ser utilizada en desastres naturales en el exterior

2. Comité de Ayuda al Desarrollo, "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and Costs", CAD/OCDE, serie Conflict, Peace and Development Cooperation, Report nº 1, 1998. Disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

3. Ver CAD/OCDE op.cit.

4. En particular las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

# Recomendaciones

## para la Estrategia de Acción Humanitaria Española

La adopción de esta estrategia supone una oportunidad de oro para corregir las deficiencias de la acción humanitaria española, y llevar a la práctica los compromisos asumidos por España bajo la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (Good Humanitarian Donorship – GHD en sus siglas en inglés), que ha sido asumida ya por todos los países de la OCDE. Para ello, Intermón Oxfam cree que la Estrategia debe recoger las siguientes recomendaciones:

- **Basarse en los 23 principios y buenas prácticas de la Buena Donación Humanitaria**, que buscan mejorar la calidad de la acción humanitaria y fomentar una mayor rendición de cuentas por parte de los donantes. Este compromiso se debe concretar en la elaboración y puesta en práctica de un plan nacional de ejecución del GHD, que incluya su difusión al resto de actores humanitarios españoles, en especial a la cooperación descentralizada.
- **Incrementar los fondos hasta alcanzar el 7 por ciento de la AOD total**, en línea con la media de los países de la OCDE. Este aumento debe ir acompañado de una mayor transparencia y rendición de cuentas y del respeto a los criterios internacionales de contabilidad de la AOD, así como de la introducción de mecanismos de aprendizaje y de la participación en las iniciativas internacionales de mejora de la calidad de la ayuda (redes ALNAP, HAPI...).
- **Garantizar que la ayuda humanitaria es no reembolsable, desligada y canalizada principalmente a través de agencias multilaterales y ONG especializadas** que cuenten con conocimiento y experiencia para garantizar su efectividad.
- **Continuando con la actual tendencia, aumentar la participación y la contribución a los fondos, instrumentos e iniciativas multilaterales**, incluyendo contribuciones regulares al CERF, e incrementando la participación en los CAP y CHAP de NN UU. Estas contribuciones deben complementar, y no reemplazar, la necesaria financiación de ONG especializadas.
- **Establecer nuevos instrumentos de financiación** que permitan a los actores humanitarios contar con la necesaria previsión, pero que otorguen suficiente flexibilidad y agilidad para responder a las emergencias con rapidez. Convenios específicos, que recojan estos criterios, con ONG especializadas podrían ser una opción.
- **La futura unidad de acción humanitaria de la AEI debe contar con recursos humanos y financieros adecuados y suficientes, y con el adecuado mandato y liderazgo político e institucional**. Deberá ser la responsable de coordinar las acciones de todos los actores de las administraciones públicas, velar por la armonización de sus actuaciones, garantizar una participación activa de España en iniciativas internacionales de acción humanitaria, y realizar los análisis y evaluaciones necesarios para conseguir una acción humanitaria coherente, eficiente y de calidad.
- **Reafirmar el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la respuesta a crisis humanitarias**, incluyendo la decisión de involucrar o no a las Fuerzas Armadas, y establecer los criterios para su intervención, siguiendo las directrices internacionales y los compromisos de España al respecto. La imputación de los gastos de misiones militares a la AOD deberá ser transparente y seguir estrictamente los criterios establecidos por el CAD.
- **Garantizar la coherencia entre la acción humanitaria y otras intervenciones de la cooperación y la política exterior española, así como con el resto de políticas relevantes**. Se necesita un nuevo marco conceptual en el que la acción humanitaria incluya la prevención y preparación, la ayuda de emergencia, y la rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas, que se complemente con una acción diplomática eficaz para la prevención y resolución de conflictos.
- **Coordinar la acción humanitaria con las demás estrategias de cooperación**, aprovechando todas las sinergias, y contribuyendo a atacar las causas de la vulnerabilidad: procesos acelerados de urbanización, exclusión de ciertos colectivos como mujeres o minorías, cambio climático, mala gestión de recursos naturales o los efectos de la pandemia de VIH/SIDA, entre otras.

DEPARTAMENTO DE CAMPAÑAS Y ESTUDIOS  
Alberto Aguilera, 15. 28015 Madrid  
Tfn.: 91 548 04 58 - Fax: 91 559 16 67  
e-mail: msambade@IntermonOxfam.org  
www.IntermonOxfam.org

  
**Intermón Oxfam**  
**Soy IO**

Intermón Oxfam somos personas que creemos en la justicia, la solidaridad y la paz.