

Desembarco en Haití

Un análisis de la respuesta española al terremoto



Niños junto a su vivienda en Place Soulouque, Petit-Goâve, Haití, marzo de 2010. Pablo Tosco / Intermón Oxfam

La respuesta del Gobierno español a la emergencia tras el terremoto de Haití en enero 2010 ha sido rápida y con un considerable compromiso de fondos. España ha conseguido poner en marcha por primera vez un compromiso conjunto de fondos de la UE, y ha apostado por dotar de fondos al llamamiento de Naciones Unidas para Haití, que permite asegurar la coordinación y eficacia de la respuesta internacional. Sin embargo, existen varios aspectos cuestionables en cuanto a la calidad de la respuesta española. En su conjunto, la respuesta ha sido mucho más visible, sobre todo frente a la opinión pública, que eficaz, ya que no ha estado suficientemente basada en un análisis de necesidades de los afectados, ni ha sido liderada y coordinada por los actores especializados en respuesta a crisis humanitarias.

Resumen

El 12 de enero de 2010, un terremoto de 7,3 grados en escala de Richter sacudió a Haití provocando una de las peores catástrofes humanitarias de las últimas décadas. El seísmo fue devastador, más de 300.000 muertos y un número equivalente de personas heridas, cerca de 190.000 viviendas destruidas y 1,5 millones de personas en campamentos improvisados, las instituciones de la capital en ruinas. El Gobierno español, tanto a nivel bilateral, como dentro de la Unión Europea y en el ámbito multilateral, se unió a la respuesta internacional a la crisis. El presente informe analiza, seis meses después, la respuesta española a la crisis provocada por el terremoto.

El modelo de respuesta del Gobierno español empleado para atender a la crisis humanitaria en Haití se caracterizó, como en el caso de crisis anteriores, por la respuesta combinada de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de las Fuerzas Armadas (FFAA).

La **Oficina de Acción Humanitaria** (OAH) de la AECID, que es el departamento gubernamental que debe en teoría liderar y coordinar la respuesta española ante emergencias, por ser el actor especializado en estas respuestas, no ha ejercido este rol. Si bien la respuesta fue calificada de rápida, se realizó en forma poco coordinada, con decisiones provenientes de diferentes ministerios. La falta de un protocolo y de un plan de contingencia dificultó -en un primer momento- tener claridad sobre el papel de cada quién, llevando a una cierta improvisación

Además, los pocos recursos humanos con los que cuenta la OAH se han concentrado en realizar ayuda de forma directa (envío de aviones, carga de ayuda humanitaria, articulación de equipos de emergencia y médicos, habilitación de hospital en Puerto Príncipe, etc.) en vez de priorizar su rol de donante estratégico de la respuesta, que hubiera incluido una mejor coordinación de todos los actores tanto en España, como a nivel europeo, como en terreno.

En terreno, los equipos de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Haití y República Dominicana participaron de los *clusters*, buscando coordinarse con actores internacionales. Organizaron, en ambos países, reuniones con las ONG españolas, pero éstas fueron más de índole informativo que de coordinación, sin lograr presentar un claro valor añadido.

A nivel europeo, fue valorado positivamente el liderazgo de España al reunir a los Estados Miembros y lograr una puesta en común financiera tanto para la emergencia como para la reconstrucción.

El segundo componente de la respuesta española se caracterizó por una importante participación de las **Fuerzas Armadas**. Su actuación tuvo dos momentos: 1) a los pocos días del desastre, el envío por primera vez al exterior de la Unidad Militar de Emergencias para rescate y atención sanitaria; y 2) la "Operación Hispaniola" que, del 4 de febrero a los primeros días de mayo, realizó labores de desescombro y

limpieza de vías, atención sanitaria, distribución de agua potable y ayuda humanitaria, y reconocimiento y preparación de refugios temporales en Petit-Goâve. El coste total de ambas misiones fue de 18,8 millones de euros.

Su intervención, al proveer asistencia humanitaria directa, contradice las directrices internacionales (Oslo) sobre la actuación de las FFAA en desastres naturales. Además, sus intervenciones no estuvieron coordinadas por la OAH, que debería haber garantizado coherencia en la respuesta. Sus labores de desescombros fueron pertinentes y presentaron valor añadido, pero el resto de acciones ha supuesto un alto coste y poca eficacia. El coste de las operaciones de las FFAA fue finalmente 24 veces mayor que la destinada a las ONG.

Finalmente, a nivel de la reconstrucción, España tuvo un rol importante, tanto bilateralmente como desde la presidencia rotatoria de la Unión Europea. Prometió una ayuda de 346 millones de euros y de éstos, 121,5 millones para 2010. Estas promesas reafirman el carácter prioritario de Haití para la cooperación española desde 2005, pero no han ido unidas a una nueva planificación teniendo en cuenta las necesidades de Haití tras el terremoto: cerca del 75% de estos recursos van orientados a proyectos de Agua y Saneamiento, alineándose solo parcialmente al Plan de Acción para la Reconstrucción y el Desarrollo de Haití. Además, no toda la ayuda es nueva, sino que viene de compromisos ya adquiridos con anterioridad al terremoto, el primer año sólo habrá 40 millones de euros “nuevos”.

Recomendaciones al Gobierno español:

- La respuesta española ante crisis humanitarias debe priorizar la calidad, pertinencia y eficacia, liderada por la OAH y basándose en los principios internacionales de la Buena Donación Humanitaria.
- La respuesta debe basarse en las necesidades de los afectados, identificándolas en coordinación con los actores especializados en crisis humanitarias, así como con el Gobierno del país afectado. Y debe perseguir un mayor impacto y un mejor coste-eficacia.
- Las FFAA deben ser el último recurso en la respuesta a catástrofes naturales, debiéndose centrar su papel en asegurar la seguridad y protección de civiles, y excepcionalmente, en el desempeño de tareas logísticas específicas cuando no puedan realizarlas los actores civiles y siempre bajo coordinación civil. Además, no deben realizar ayuda directa, y su posible despliegue debe realizarse respetando los principios humanitarios de neutralidad, independencia e imparcialidad.
- El Gobierno español debe asegurar el rol de liderazgo, tanto técnico como político, y la autonomía respecto a otras políticas gubernamentales de la OAH para garantizar una coherencia en la respuesta humanitaria y su imparcialidad e independencia.
- El Gobierno español debe realizar ajustes internos en su sistema de respuesta nacional para aportar e integrarse al sistema

de respuestas de crisis humanitarias de la UE.

A la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID:

- Es necesario incrementar los recursos tanto financieros como humanos para que la OAH pueda ejercer el rol que le corresponde como donante estratégico, orientador y asesor, y consolide su liderazgo.
- La OAH sólo debe utilizar la ayuda directa cuando es necesaria y ello implique un valor añadido.
- La OAH debe definir un plan de contingencia en caso de crisis que determine qué hacer, cómo y quién debe tomar las decisiones e implementarlas. Además, debe crear mecanismos de rendición de cuentas y transparencia sobre los resultados de esa actuación en acción humanitaria.
- Utilizar la reciente aprobación del Real Decreto 794/2010 de 16 de junio de 2010 (por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de cooperación internacional) para definir, con los actores humanitarios españoles y en particular las ONG, un instrumento que permita responder a tiempo y según las necesidades ante una crisis humanitaria.
- Garantizar que todos los actores que participan en la respuesta humanitaria (cooperación descentralizada, protección civil) cumplen con los estándares internacionales ya existentes (salud, agua y saneamiento y rescate).
- La AECID debe prever la transición desde la intervención humanitaria a la rehabilitación y el desarrollo (enfoque VARD¹) en todas sus repuestas humanitarias.
- Desarrollar el plan de acción de la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria, en coordinación con la cooperación descentralizada.

Al Ministerio de Defensa:

- Analizar, caso por caso, el coste-eficacia de una posible intervención de las FFAA españolas en una respuesta humanitaria.
- Las FFAA deben tener mayor transparencia en las actividades de ayuda humanitaria que realizan y sobre sus resultados.

A la AECID:

- La Agencia debe alinear la estrategia de financiación a las prioridades nacionales de Haití (Plan de Desarrollo y Reconstrucción de Haití).
- El Gobierno español debe cumplir su compromiso de apoyo a largo plazo al Gobierno de Haití.
- La ayuda española debe fortalecer a las autoridades locales.
- Trabajar con la comunidad internacional y el Gobierno nacional para **desarrollar prioridades nacionales de reconstrucción**, así como estándares que reflejen los planes locales y sirvan de complemento a otras estrategias nacionales. Éstos deben ser comunicados públicamente y el Gobierno debe llevar a cabo procesos de evaluación cada año con la participación de un amplio espectro de actores tanto públicos como privados.

Introducción

El 12 de enero de 2010, durante 35 segundos, se movió la tierra en el sur de Haití provocando una de las mayores crisis humanitarias de las últimas décadas. En respuesta a este terremoto, el sistema humanitario internacional se activó para rescatar sobrevivientes, atender la emergencia e iniciar la rehabilitación. El Gobierno español, tanto a nivel bilateral, como dentro de la Unión Europea y en el ámbito multilateral se unió a la respuesta internacional y a la de la propia sociedad civil española, que fue muy solidaria.

Al cumplirse seis meses de este desastre, Intermón Oxfam considera importante analizar la respuesta española al terremoto para identificar el modelo de acción humanitaria empleado por el Gobierno español, valorar su pertinencia, eficacia y coherencia, y examinar su articulación con la fase de reconstrucción.

Un desastre natural en un país en situación grave de pobreza

No hay desastre que sea del todo natural. El terremoto de 7,3 grados en escala de Richter que sacudió a Haití el pasado enero no fue de los más fuertes pero sin duda provocó una de las peores catástrofes humanitarias de las últimas décadas, pues se cebó con un país en una situación de pobreza aguda, de extrema fragilidad derivada de sus problemas políticos, económicos y sociales,² y que en los últimos cinco años ha padecido recurrentes desastres naturales.

Antes del terremoto, el 78% de la población vivía con menos de dos dólares por día, cifra que alcanzaba el 90% en las zonas rurales;³ casi 6 de cada 10 personas sufrían de malnutrición, y uno de cada cuatro niños presentaba retrasos en el crecimiento.⁴ Haití ostentaba ya entonces el triste récord de ser el país más pobre del hemisferio norte, ocupando el puesto 149 de los 182 en el índice de Desarrollo Humano.⁵

Peculiaridades del terremoto

El seísmo fue devastador por una serie de peculiaridades expuestas a continuación. Afectó con una gran violencia a las grandes concentraciones urbanas de la isla en el centro-sur y sur; el epicentro poco profundo golpeó a la capital del país, con más de 3 millones de habitantes. Fueron destruidas varias de las instituciones del Estado y sedes de organizaciones llamadas a responder a este tipo de emergencia: el Palacio Presidencial, 13 de los 15 ministerios, el Parlamento y el Palacio de Justicia se derrumbaron; Naciones Unidas tuvo las mayores pérdidas -económicas y humanas- de su historia en un solo acontecimiento; también la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) fue decapitada y llevada a su parálisis parcial; y muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) perdieron su sede y a miembros de sus equipos.

El país no estaba preparado para un seísmo, y la capacidad nacional

para responder a desastres era muy limitada, como ya se había constatado en las débiles respuestas a los huracanes de los últimos años.

Pérdidas inconmensurables

Las cifras de la catástrofe son escalofriantes. Según las estadísticas oficiales de la Protección Civil haitiana, el número de muertos sumaría 222.517, pero se sabe que fueron muchas las personas sepultadas no registradas. Algunos hablan de 300.000, otros de 350.000 muertos. Más de 300.000 personas fueron heridas y miles quedaron con discapacidad de por vida. Las cifras exactas no se llegarán a conocer, pero estas estimaciones dejan ver la amplitud del drama.

Según el último boletín de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés),⁶ 188.383 viviendas fueron destruidas o dañadas y 1,5 millones de personas están viviendo en campamentos improvisados. Hubo olas de desplazamientos desde Puerto Príncipe hacia las zonas rurales, aunque las estadísticas sobre este fenómeno varían. Se estima que un 85% de las escuelas fueron destruidas en las zonas afectadas por el terremoto.⁷

El valor total de los daños y pérdidas sufridas suman aproximadamente 7.900 millones de dólares, que es más del 120% del PIB de Haití en 2009.⁸ La reconstrucción podría costar unos 13.900 millones de dólares y durar cerca de 10 años.⁹

La respuesta española: ¿visibilidad o eficacia?

El terremoto del pasado enero de Haití colapsó el sistema internacional de respuesta humanitaria. El derrumbe de las entidades llamadas a reaccionar y responder a los damnificados en Puerto Príncipe en los primeros momentos (Ministerios, Naciones Unidas, MINUSTAH, hospitales, etc.), junto con el destrozo de las infraestructuras (carreteras, aeropuerto) retaron a nivel operativo y logístico a los agentes humanitarios.

Igualmente, los edificios de la Embajada de España, el Consulado y la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Puerto Príncipe se vinieron abajo, dejando algunos funcionarios heridos y dificultando la comunicación. La valoración de la respuesta española ha de hacerse teniendo muy en cuenta la realidad que se vivió en los primeros momentos y las condiciones adversas en las que hubo que operar.

El modelo de respuesta del Gobierno español usado para atender a la crisis humanitaria provocada por el terremoto en Haití no varió mucho respecto al empleado en las anteriores crisis (por ejemplo con el Tsunami o en el terremoto de Pakistán). Dicho modelo está caracterizado por la respuesta combinada de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y de las Fuerzas Armadas (FFAA). La AECID empleó dos componentes principales en su respuesta: la **ayuda directa** mediante el envío de aviones, carga de material de ayuda humanitaria, distribución, articulación de equipos de emergencia y médicos, habilitación de hospitales, etc.; y la participación como **donante** en la financiación de los llamamientos de Naciones Unidas y ONG para Haití y en la coordinación de los actores españoles (como Gobierno, administraciones donantes y ONG). Además, como ha ocurrido en anteriores crisis, hubo un papel claro para las **Fuerzas Armadas** dentro de la respuesta, con el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y el envío de un buque para prestar servicios de asistencia a los damnificados. Cabe señalar que ha habido otras crisis graves y menos mediáticas, como las del sudeste asiático de este año, donde no se planteó la participación de las FFAA.

Sin embargo, lo que distingue a la respuesta de España al terremoto de Haití respecto de otras crisis es el compromiso a largo plazo que el Gobierno hace explícito desde el comienzo de la crisis.

La respuesta española en cifras

Con más de 61 millones de euros,¹⁰ España es el primer donante bilateral a nivel europeo, el tercer donante bilateral a nivel internacional y el sexto donante a organismos multilaterales para la emergencia de Haití en 2010 en cuanto a recursos desembolsados hasta junio de 2010.¹¹

Cuadro 1: Presupuesto del Gobierno español para la emergencia de Haití (en USD y en Euros)

	Presupuesto desembolsado (en USD) ^a	Presupuesto desembolsado (en euros) ^b	% del rubro sobre el total (a partir de cifras en USD) ^c
AECID	55.879.461	-	68,7%
Llamamiento Humanitario	44.221.055	-	54,4%
PMA	20.055.860	13.300.300	
UNICEF	14.389.372 ^d	10.000.000	
OMS	4.033.189	2.750.000	
PNUD	1.950.473	1.351.678	
OIM	1.926.729	1.000.000	
FAO	1.349.528	1.000.000	
OEA	295.260	247.341	
UNFPA	220.644	152.906	
Convenios para ONG española AECID – crisis humanitaria	1.056.801	750.000	1,30%
Cruz Roja Española	721.501	500.000	
Acción contra el Hambre	335.300	250.000	
Recursos en materiales	5.767.676	-	7,09%
Materiales de ayuda humanitaria, envío de aviones, equipo de rescate ^e	5.411.255	3.308.000	
Materiales de ayuda humanitaria en agua y saneamiento para la DINEPA	356.421	-	
Recursos para socios nacionales	4.819.625	3.587.000	5,93%
DINEPA - Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement	4.819.625	3.587.000	
Otros	14.304	-	0,01%
CARICOM (Apoyo traslado Delegación a Montreal)	14.304	-	
Ministerio de Defensa	25.379.791	18.800.000	31,23%
Unidad Militar de Emergencia	-	555.000	0,91%
Operación Hispaniola – Buque Castilla	-	18.245.000 ^f	30,31%
TOTAL	81.259.252	61.086.580	100%

^a Elaboración propia a partir de los datos de Reliefweb (www.reliefweb.int, consulta: 10 de junio 2010)

^b Se colocaron en esta columna los datos en euros obtenidos de diferentes fuentes (notas de prensa, declaraciones de instituciones españolas, etc.). Donde no se pudo obtener la cifra, se dejó en blanco. Se decidió no aplicar una tipo de cambio debido a la variación del mismo durante el período enero – junio 2010.

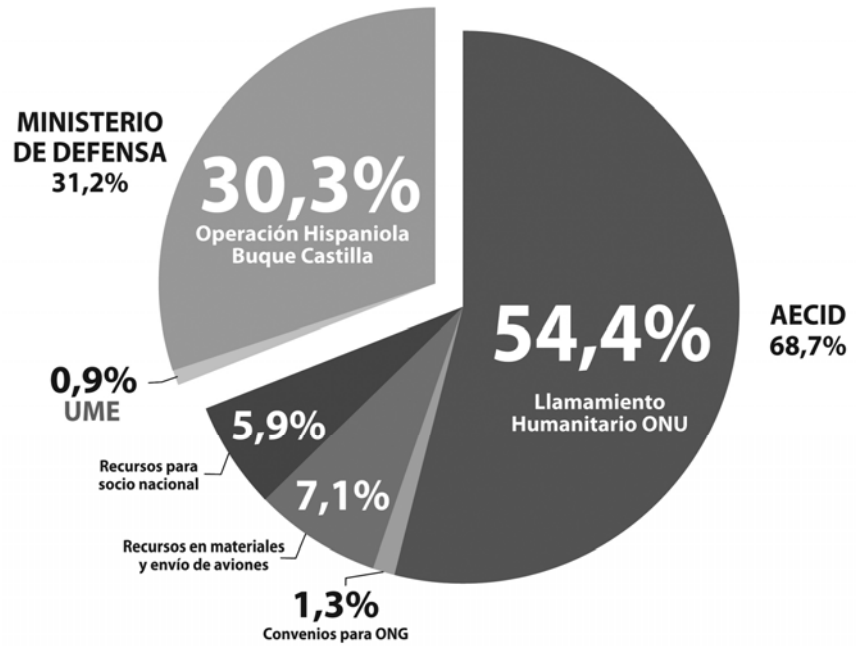
^c Se calcularon los porcentajes a partir de los rubros en dólares (fuente: Reliefweb).

^d Es la suma de 1.113.759 USD (programa Nutrition for Women and Children SM100007) más 13.275.613 USD. En Reliefweb se indica que esta cantidad está por desembolsar, pero según la OAH este monto fue desembolsado.

^e Se trata de 16 aviones enviados, de los cuales 3 con cargas de la AECID.

^f Para obtener el presupuesto de la “Operación Hispaniola” se restó al costo total del presupuesto anunciado por el Ministerio de Defensa el costo de la misión de la UME (18.800.000 - 555.000=18.245.000)

Cuadro 2: Diagrama de los rubros de la respuesta española (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Reliefweb (a 10 de junio 2010)

Tal y como muestran los cuadros 1 y 2, un 68,7% de este total, es decir 55,8 millones de dólares, se canalizaron vía la AECID; y el 31,23% restante se desembolsaron por vía del Ministerio de Defensa (18,8 millones de euros). En concreto, el envío del buque Castilla supuso un coste equiparable a la suma de las aportaciones correspondientes al Programa Mundial de Alimentos, a la Organización Mundial de la Salud, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Organización Internacional para las Migraciones.

AECID: entre la coordinación y la ayuda directa

La respuesta de la AECID al terremoto de Haití combinó la ayuda directa (envío de aviones, distribución de carga humanitaria de ONG y habilitación de un hospital), con su rol de donante a través de la adjudicación de recursos a los *llamamientos de Naciones Unidas* y al trabajo de ONG, y de la coordinación de actores y socios españoles, así como la coordinación con otros donantes.

Coordinación de la respuesta y de los actores

La coordinación es un aspecto clave para asegurar tanto la pertinencia de la respuesta –que responda a las necesidades de las personas afectadas– como su coherencia y eficiencia, evitando duplicidades y promoviendo complementariedad entre los distintos actores presentes en el terreno. La Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID es el organismo encargado de liderar y coordinar la respuesta de las administraciones españolas a las crisis humanitarias.

Coordinación en Madrid

Durante las primeras horas después de la emergencia se organizaron las diferentes instancias del Gobierno español: la Dirección General de Protección Civil y Emergencia del Ministerio de Interior y la Unidad Militar de Emergencia (UME) del Ministerio de Defensa se prepararon para partir a realizar actividades de rescate y sanitarias. El Secretario de Estado para Iberoamérica viajó a Haití el día 14 de enero, y pocos días después lo hizo la vicepresidenta primera del Gobierno.

Mientras tanto, la OAH inició el 13 de enero el despliegue de un Dispositivo de Emergencia: aviones con materiales y personal humanitarios salieron desde el Centro Logístico de Panamá y desde la base Torrejón de Ardoz con personal de las instancias citadas. La OAH sólo convocó una reunión de coordinación con todos los actores relevantes para la respuesta humanitaria en España (ONG y actores de la cooperación descentralizada) el jueves 14 de enero.

Primer momento: una coordinación que no incluía a todos los actores desde el comienzo. La OAH llamó a una reunión de coordinación con la participación de ONG, Comunidades Autónomas, Protección Civil y resto de actores el 14 de enero 2010. En aquel momento, ya muchas Comunidades Autónomas y ONG habían iniciado actividades sin haber podido intercambiar, coordinar, informar y ser informadas por la Agencia Española. Sin embargo, la AECID ya se había coordinado previamente con Protección Civil, dependiente del Ministerio de Interior, y el 13 de enero había enviado equipos de emergencia en aviones de la AECID sin una previa coordinación con actores humanitarios. Por otro lado, la UME estaba ya despegando con destino a Re-

pública Dominicana, también sin una coordinación previa con el resto de actores. En este momento, en los medios de comunicación se daban noticias de aviones a punto de partir, de equipos de emergencia y de bomberos camino de Haití. Muchas ONG supieron por televisión que los cargamentos estaban saliendo, cuando hubiera sido deseable que las ONG (como actores relevantes de la ayuda humanitaria española) hubiesen tenido un canal más formal de información para poder aportar su valor añadido.

Después de esta reunión inicial con actores involucrados en esta respuesta, no hubo ninguna otra reunión posterior, aparentemente debido a la falta de capacidad en la OAH. Al viajar el equipo de la OAH a Haití, se redujo el personal disponible en la sede mermando así la capacidad de la AECID de desempeñar su papel de coordinador estratégico de la respuesta.

Necesidad de coordinación por la multiplicidad de actores. La coordinación necesaria para asegurar la coherencia y calidad de la respuesta es aún más imprescindible cuando son múltiples los actores involucrados, tanto más en la medida en que algunos de los actores no siguen los estándares internacionales ni tienen un sistema adecuado de rendición de cuentas de su trabajo en crisis humanitarias. La participación de Protección Civil en la respuesta humanitaria es un ejemplo de esto. España, alineada con la visión europea, tiene incorporado en su modelo de respuesta la integración de Protección Civil.¹² Actualmente, tanto Protección Civil como los equipos de rescate de la cooperación descentralizada no adoptan los estándares internacionales de respuesta,¹³ ni iniciativas de rendición de cuentas necesarias para un eficiente y eficaz desempeño de sus acciones en este tipo de desastre, lo que dificulta aún más la armonización e incrementa la necesidad de una coordinación. Además, es importante que las ONG que sí tienen presencia en el terreno en este tipo de desastres cuenten con un canal más formal de información y una mejor coordinación.

Elegir una respuesta rápida pero no planificada, socializada y coordinada. Muchos medios aplaudieron el hecho de que el primer avión que aterrizó en Puerto Príncipe fuera español. Se valora positivamente la rapidez en la respuesta. Sin embargo, no se trata de hacer llegar cargas a toda costa: el rápido despliegue, sin una coordinación clara, no es necesariamente positivo. Este avión se envió sin que se hubiese tenido en cuenta la carga disponible de todos los actores, especialmente ONG, y por tanto no pudo priorizar su envío en base a las necesidades. Una planificación más compartida y coordinada con los diferentes actores involucrados aumenta la capacidad de llevar a cabo una respuesta más relevante a la vez que rápida.

Liderazgo limitado de la OAH para coordinar la respuesta española. La OAH no ejerció liderazgo en la coordinación de la respuesta española, ni entre las instancias del Gobierno ni en la coordinación de los actores españoles involucrados. En el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas (FFAA) son un actor habilitado para participar en la respuesta humanitaria, según establece la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional.¹⁴ A los dos días del terremoto, la Unidad Militar de Emergencias (UME) de las FFAA fue enviada para ejercer tareas de rescate, con nula coordinación con la sede de la OAH en Madrid y una coordinación sólo parcial en terreno con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID.

El 22 de enero se tomó la decisión de enviar la “Operación Hispaniola”, sin consultar a la OAH, que fue informada solamente cuando la decisión estaba encaminada. Este punto será analizado con más detalle la sección 4. Además, la falta de recursos de la OAH -que se traduce en un reducido personal tanto en sede como en las OTC-, dificulta en momentos de crisis sobrevenidas la posibilidad de asumir liderazgo.

Coordinación en terreno

En Puerto Príncipe, el equipo de la OTC se vio afectado por el seísmo y varias personas tuvieron que ser evacuadas; personal de otras de oficinas regionales así como de la OAH de Madrid se trasladaron a la capital haitiana como refuerzo. En los primeros días, la Agencia articuló a los equipos de rescate, personal médico, bomberos de la cooperación descentralizada, etc. y sirvió de puente entre la llegada de la carga y su envío a las ONG españolas y a otros socios nacionales.

Durante los primeros días, como no se contaba con un sistema de comunicación debido a la caída de las redes de telefonía móvil, la OTC en Haití tuvo grandes dificultades para comunicarse tanto con la sede en Madrid como con la OTC del país vecino, República Dominicana, para informar de las necesidades.

Apenas la capacidad logística fue recuperada, se realizaron reuniones con los actores españoles, que se valoran positivamente. Sin embargo, según diferentes ONG entrevistadas en Haití, no fueron reuniones muy frecuentes, aproximadamente una por mes, y tuvieron un carácter más bien informativo. También fue un aporte muy provechoso que una vez constituidos los *clusters* (grupos de trabajo sectoriales que organiza Naciones Unidas con el objetivo de coordinar las repuestas humanitarias y ser más eficaces), la Agencia Española participase de ellos.

En Santo Domingo, la oficina técnica buscó formas de coordinarse con la sede en Madrid y con la OTC de Puerto Príncipe, para ver qué papel jugar dentro de la respuesta humanitaria. Se creó un equipo de crisis que, en un primer momento, se dedicó a recibir a los equipos de rescate y bomberos para enviarlos a Haití, y a reunir a las ONG españolas actuando en República Dominicana. Las reuniones fueron muy frecuentes, durante algún tiempo incluso diarias. De igual manera, participaron de los *clusters* que se crearon para responder a la crisis haitiana, respondiendo con algunas acciones a las necesidades que surgieron en su seno (como por ejemplo el Centro de Acopio de Puerto Caucedo).

La coordinación de la Agencia Española retada por el terremoto. Según los entrevistados, la falta de protocolo dificultó, en un primer momento, tener claridad sobre el papel de cada persona e instancia dentro de la Agencia Española, lo que provocó una cierta improvisación en las decisiones entre las oficinas llamadas a coordinarse, en España con terreno, entre las OTC de Haití en Puerto Príncipe y en Santo Domingo, con la OAH en Madrid.

Por otro lado, a pesar de su mención en la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo de 2007, en Haití no existía un plan de contingencia,¹⁵ lo cual también dificultó la división de rol, coordinación y visión de los pasos a tomar.

Falta de valor añadido en las reuniones de coordinación de actores.

Según las personas consultadas para este informe, las reuniones con actores españoles nunca lograron ser de coordinación para permitir una respuesta más eficaz, sino fueron de intercambio de información, ya que la OTC no tenía acceso a información privilegiada o con valor añadido. En este sentido, sería importante ver cómo mejorar el rol de coordinador y facilitador en forma más estratégica, como donante.

Coordinación con la Unión Europea

El terremoto haitiano ocurrió en un momento de plena reforma del sistema europeo y sirvió de prueba piloto para el nuevo dispositivo previsto por el Tratado de Lisboa. En vigencia desde el 1 de diciembre de 2009, el Tratado busca reforzar la coherencia y fuerza de Europa en sus relaciones exteriores. En términos de ayuda humanitaria, que disfrutaba de cierta autonomía a través del Consenso Humanitario de 2007, ésta se eleva a política comunitaria dentro del Título III “Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria” (Art. 214). Esto abre la puerta a una serie de actores en las labores de coordinación ante la respuesta a una crisis.

Entre los nuevos actores que más impactan en la manera que la Unión da respuesta a una crisis humanitaria está la creación del puesto de Comisario de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis.¹⁶ Una novedad importante de este organismo es que, además de los actores europeos tradicionales en la respuesta humanitaria (ECHO), tiene a su cargo el ámbito de protección civil y la responsabilidad sobre el Mecanismo Comunitario de Protección Civil¹⁷.

El Tratado presenta pues oportunidades para fortalecer la coordinación de la acción humanitaria de la UE, tanto la realizada por la Comisión Europea y su agencia ECHO, como la que llevan a cabo los Estados miembros.¹⁸

El rol de España desde la presidencia rotatoria de la UE en la respuesta europea a la crisis de Haití

A los pocos días de haber asumido la presidencia rotatoria de la Unión Europea, España se encontró frente al reto de dar respuesta a una de las más complejas crisis humanitarias de la década, dentro de una Europa en plena reforma por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En la ausencia del Comisario Humanitario y polémica alrededor de su nombramiento,¹⁹ y en medio de las múltiples críticas hacia la Alta Representante de Asuntos Exteriores, fue **muy positivo el liderazgo de España a la hora de reunir los Estados Miembros y lograr una puesta en común financiera** tanto para la emergencia como para la reconstrucción.

La ayuda humanitaria de la UE, incluidos los compromisos previstos, asciende hasta ahora a un total de 212 millones de euros. Además de la ayuda humanitaria, la UE ha anunciado otros 100 millones de euros para restaurar la capacidad de Gobierno de Haití y destinó 200 millones de euros de los instrumentos de la UE para la reconstrucción.²⁰ En la conferencia de donante, el compromiso sumó de 1.235 millones de euros.²¹

Entre las labores concretas destacables de la Presidencia española de

la UE están:

- España, tanto como Estado miembro como en su responsabilidad por la presidencia rotatoria de la UE, fue **participe de todos los encuentros preparatorios (Santo Domingo, Montreal), y en la propia conferencia de reconstrucción de Nueva York y en la de seguimiento (Punta Cana)**, con presencia de representantes políticos de alto rango como la vicepresidenta primera del Gobierno, la secretaria de Estado para la Cooperación Internacional y la embajadora en Misión Especial para la Reconstrucción de Haití.
- En Puerto Príncipe, desde las funciones asumidas como presidencia de turno de la UE, la OTC **realizó reuniones con los donantes europeos activos** (Francia, Comisión Europea, Suecia, Reino Unido, Holanda, etc.) y algunos de estos países están ahora junto con España en proceso de elaboración el plan de inversión europeo. España quiso crear una oficina de cooperación europea a los tres meses del terremoto pero desafortunadamente la propuesta no salió adelante.
- En febrero de 2010, España formó parte además de la **Misión Europea de Expertos para la Restauración de las Capacidades del Gobierno en Haití**,²² integrada por miembros de la Comisión Europea, en la que se integraron tres miembros de las OTC de la AECID. Esta misión realizó un análisis detallado de las necesidades de reconstrucción del país y sus conclusiones fueron insumos para la Conferencia de Donantes.

Sin embargo, el **Grupo de Trabajo del Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria** (COHAFA, por sus siglas en inglés), que se creó en 2009 y está dirigido por el país que ejerce la presidencia rotatoria, **no logró obtener el liderazgo en la respuesta de la crisis**, a pesar de ser su responsabilidad. Desde el inicio de la crisis, la labor de este grupo se enmarcó dentro de las operaciones de reconstrucción (técnicamente separadas de las de respuesta), junto con el Comité de Desarrollo de la UE. Además, la OAH debería haber sido la institución a la cabeza del grupo de trabajo, pero el hecho de que la mayoría de su equipo se encontrara movilizado en Haití dificultó esa tarea.

La ayuda directa de la AECID y su papel de donante

La ayuda directa de la Agencia Española

La AECID recurrió a la ayuda directa ²³ mediante el envío de aviones con material y personal humanitario, la articulación de la llegada de equipos de rescate, perros y médicos, y su participación en habilitar junto con otros socios el Hospital de la Paz en Puerto Príncipe para atender a damnificados. Asimismo, el Centro Logístico Humanitario (CLH) de Panamá se ofreció a los Estados Miembros de la Unión Europea y como apoyo a las organizaciones no gubernamentales humanitarias. Esta ayuda permitió el envío de 91 toneladas de material humanitario en total (ver cuadro 3), que fue clave para que algunas ONG empezaran a trabajar en el terreno en los primeros días de la crisis. Por otro lado, para facilitar la recepción y distribución de la ayuda humanitaria hacia Haití, la OAH y la OTC de República Dominicana, respondiendo a una necesidad surgida de los *clusters*, instaló un servicio de almacenamiento y transporte de ayuda humanitaria entre República Dominicana y Haití, sirviendo de puente entre el CLH y la Base de Torrejón, desde donde se enviaron cerca de 76 toneladas de material humanitario.

Cuadro 3: Algunas cifras de la ayuda directa

ENVÍO DE AVIONES	26 aviones ²⁴ de los cuales 16 por la AECID
CARGA ENVIADA DESDE ESPAÑA - Torrejón de Ardoz²⁵	75,2 toneladas
CARGA ENVIADA DESDE PANAMÁ - Centro Logístico de la cooperación española en Panamá²⁶	91 toneladas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del "Informe sobre la Respuesta del Gobierno de España ante la crisis humanitaria provocada por el Seísmo del 12 de enero 2010", del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

AECID en su rol de donante

Además del rol de coordinación que responde a su papel de donante, la OAH activó los convenios con las ONG habilitadas para intervenir en emergencia: con la Cruz Roja Española por 500.000 euros y con Acción Contra el Hambre por 250.000 euros. Estos convenios fueron activados de forma inmediata y ágil a las 24 horas del desastre. La habilitación de nuevas ONG para convenios estaba en curso en el momento de la crisis, por lo que no pudieron participar más organizaciones. Esta dificultad deberá ser superada tras la reciente aprobación del Real Decreto 794/2010 de 16 de junio de 2010, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de cooperación internacional. El decreto permitirá la asignación directa de fondos a acción humanitaria durante una crisis y puede resultar en instrumentos más previsibles, ágiles y flexibles, demandados por las ONG desde hace años.

La AECID respondió al llamamiento de la ONU para recaudar fondos para Haití movilizándolo el 79,1% de los recursos manejados por la AECID, equivalente al 54,4% del presupuesto total destinado por el Gobierno a la emergencia. Desde Intermón Oxfam valoramos positivamente el incremento del aporte a fondos multilaterales para apoyar

a las agencias del sistema implicadas en el operativo humanitario (ver cuadro 1).

Además, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) en coordinación con la OAH, destinó 5 millones de dólares a la DINE-PA²⁷ en recursos y en materiales, a partir de una evaluación de necesidades en el terreno. El fondo normalmente no contempla actividades de emergencia, pero frente a la confianza con el socio nacional y las necesidades existentes, se identificó una modalidad para disponer de estos recursos.

Debemos lamentar sin embargo la apertura por parte de AECID de una cuenta bancaria propia para solicitar fondos privados, de empresas y ciudadanos. Como hemos mantenido en situaciones similares en el pasado, la AECID como agencia del Estado cuenta ya con recursos públicos, ingresados a través del pago de los impuestos de la población. Lo que debe hacer la Administración es establecer un presupuesto adecuado para hacer frente a las crisis. Por otro lado, envía un mensaje equívoco a la opinión pública sobre el rol que debe desempeñar la AECID en una respuesta humanitaria, que parece asimilarse al de una ONG. Para Haití, esta cuenta recaudó dos millones de euros.

Modelo de respuesta de la AECID a las crisis humanitarias

En comparación con anteriores crisis humanitarias, se podría decir que la respuesta humanitaria en Haití fue más rápida y con mayores compromisos financieros. Pero a nivel del modelo de respuesta, la AECID empleó el mismo modelo que en otras crisis: aquel que da prioridad tanto en su agenda de intervención como en la asignación de recursos humanos a la respuesta directa de la Agencia, en vez de otorgar prioridad a su rol estratégico como donante de fondos a otros organismos.

Al comparar los modelos de respuesta humanitaria de la AECID, la intervención directa se utiliza mayoritariamente en respuesta a desastres naturales repentinos. Al parecer suplanta, por falta de tiempo, una estrategia y modelo de respuesta mejor diseñado.²⁸

En la crisis de Haití, el hecho de haber trasladado la casi totalidad de la OAH al terreno, es un indicador de que se priorizó el rol de ayuda directa sobre el de donante a otros organismos especializados. Con una sede sin personal y sin capacidad de decisión era difícil que pudiera desempeñar el papel de coordinación de los actores españoles. Cabe señalar que la falta de recursos que padece la OAH desde su creación no facilita su consolidación en un rol más estratégico.

Este modelo con sus dos componentes (ayuda directa y donante) va a en contra de la tendencia de los donantes europeos, que se dirige hacia la disminución de la ayuda directa y la concentración en sus roles más estratégicos de coordinación, de asesoría, de financiación, de aprendizaje, etc.

Asimismo, en términos de eficacia, la ayuda directa no responde a los principios de la Declaración de París que promueven una coordinación y armonización entre donantes en su intervención en búsqueda de complementariedad y articulación estratégica. En la medida en que la ayuda directa se despliegue “en solitario” (sin coordinarse ni armo-

nizarse con otros donantes), la eficacia de las intervenciones directas siempre será menor que la de la financiación humanitaria integrada en los llamamientos consolidados de Naciones Unidas y los procesos de coordinación de donantes.²⁹

Actualmente, en Haití se requiere un trabajo paralelo en emergencia y en reconstrucción – más aún en vísperas de la temporada de huracanes. La aún débil coordinación institucional entre la dirección geográfica de la AECID que se ocupa de la reconstrucción, y la OAH, y la falta de adopción transversal del enfoque VARD (vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo)¹, ha impedido el diseño de una estrategia clara de continuum entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo, algo muy necesario en escenarios como el haitiano.

Fuerzas Armadas: mucho dinero y pocos resultados

La respuesta española a la crisis humanitaria provocada por el terremoto en Haití tuvo un importante componente militar. Cerca de un tercio del presupuesto de la administración central para esta emergencia fue canalizado hacia las Fuerzas Armadas (FFAA, ver cuadro 1). La participación del ejército en las crisis humanitarias es parte habitual del modelo español de respuesta humanitaria; se aplicó la misma fórmula en otras graves emergencias provocadas por desastres naturales, como el Tsunami o tras el terremoto de Pakistán.

La intervención de las FFAA en Haití tuvo dos componentes. A los dos días del seísmo fue enviado un contingente de la **Unidad Militar de Emergencias** (UME), que participaba así por primera vez en una misión en el exterior. Entre el 17 y el 21 de enero emprendieron tareas de búsqueda y rescate en la zona del Hotel Christopher, donde se encontraba el cuartel de la MINUSTAH y su equipo sanitario atendió necesidades médicas en el Hospital La Paz. En un segundo momento, el Consejo de Ministros acordó el 22 de enero enviar el contingente de la **Agrupación Táctica Hispaniola** a Petit-Goâve para proveer servicios de ayuda humanitaria. Estas dos operaciones supusieron un coste total de 18,8 millones de euros (31,23% del presupuesto total del Gobierno para la emergencia, ver cuadro 1); la actuación de la UME representó 555.000 euros (2,9%) y la "Operación Hispaniola" sumó 18,2 millones de euros³⁰, el 97,1% del presupuesto del componente militar.

El buque Castilla³¹ partió el 22 enero con 450 militares y 23 guardias civiles a bordo para reforzar el componente policial de MINUSTAH. Después de 13 días de navegación llegó el 4 de febrero a Petit-Goâve, localidad situada a 70 km de Puerto Príncipe, de unos 50.000 habitantes, de los cuales está estimado que la mitad se encuentra sin hogar. Cerca del epicentro del seísmo, se estima que en esta localidad más de 500 personas fallecieron y 2.500 fueron heridas como consecuencia directa del devastador terremoto.³²

Las actividades principales de la operación, según la Revista de Defensa³³ y la comparecencia para la autorización de la misión militar en Haití (Congreso de los Diputados, 10 de febrero 2010)³⁴ fueron las siguientes: tareas de desescombrado y limpieza de viales; atención sanitaria (hospitalización, vacunación, primeras ayudas); distribución de agua potable y ayuda humanitaria; y reconocimiento y preparación de refugios temporales. Desgraciadamente, a pesar de haber realizado varias solicitudes, el equipo investigador de este informe no ha sido recibido por los responsables del Ministerio de Defensa para esta operación,³⁵ lo cual nos impide tener mayor detalle sobre los resultados de la misma.

Alineación de la intervención militar española con directrices, principios y mandatos internacionales y nacionales

Falta de alineación con directrices y principios internacionales de acción humanitaria. Según las “Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre”³⁶ de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA),³⁷ también conocidas como las “Directrices de Oslo”, deben solicitarse recursos militares como último recurso, es decir, únicamente en caso de no disponer de ninguna otra alternativa civil en apoyo de las necesidades humanitarias urgentes en el plazo necesario.

En este sentido, la llegada de la Operación Castilla a Petit-Goâve, 24 días después del terremoto, a un territorio donde ya estaban presentes varias ONG proveyendo servicios de agua, higiene y saneamiento, no puede considerarse alineada con esta directriz, ya que la presencia de organizaciones civiles demostraba claramente la existencia de alternativas para la realización de muchas de esas actividades.

Completando esta misma idea, OCHA³⁸ precisa que “la labor humanitaria deberá ser realizada por las organizaciones humanitarias. En la medida en que las organizaciones militares desempeñen una función de apoyo de la labor humanitaria, en lo posible ésta no debería abarcar la asistencia directa, a fin de mantener una separación clara entre los papeles y las funciones corrientes de los participantes del sector humanitario y los del sector militar”.³⁹ Al proveer servicio de atención sanitaria y distribución de agua en asistencia directa, de nuevo las Fuerzas Armadas españolas no respetan esta directriz internacional.

Una vez más, la ONU clarifica que el rol de los militares en estos contextos debe limitarse en general al acceso a seguridad y a apoyo logístico para la realización del trabajo de las organizaciones civiles, siempre bajo coordinación civil de la ONU. En este sentido, debemos reconocer que el trabajo realizado por las FFAA en desescombrado fue pertinente, al responder al mandato como actor y al responder a una necesidad local identificada.

Rompiendo con el principio fundamental de neutralidad e independencia. Dentro de sus principios fundamentales, la ayuda humanitaria debe ser imparcial, neutral e independiente, y debe ser percibida como tal. Así lo estipulan varios decretos, entre los cuales la Iniciativa del Buen Donante Humanitario firmada por España en octubre de 2004.⁴⁰ Difícilmente las FFAA pueden ser ni ser percibidas como actores independientes.⁴¹

Falta de coordinación de las FFAA con la AECID para asegurar coherencia en la respuesta a emergencias. La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española es clara en este tema, y propone el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y de la AECID en esta materia. En el caso de la Operación Hispaniola, la coordinación con la Oficina de Acción Humanitaria fue inexistente, según fuentes de la propia AECID. Es sumamente importante que la OAH de la AECID pueda participar en diseñar la respuesta española para asegurar complementariedad, evitar duplicidades, y asegurar

eficacia, pertinencia y eficiencia, partiendo de su experiencia temática y capacidad construida.

La coordinación con los *clusters* de las Naciones en Petit-Goâve:

Según los actores entrevistados, hubo una buena predisposición de las FFAA a participar en los *clusters* para intercambiar información y tratar de coordinar sus actividades a nivel territorial. El CIMIC (Coordinación Civil Militar) sirvió de enlace con las instituciones y agencias civiles presentes en el área en los *clusters* de agua y saneamiento, recuperación temprana y salud.

Respecto al servicio de provisión de agua, según un comunicado de la agencia EFE, las FFAA distribuyeron 600.000 litros de agua potable.⁴² Pero según las agencias entrevistadas en terreno, no hubo una presentación clara de la planificación de la “Operación Hispaniola” en provisión de agua a los integrantes del *cluster* sobre agua y saneamiento y esta falta de claridad de los sectores de distribución, o de comunicación de la misma, dificultó la identificación de *gaps* (vacíos) en la intervención y pudo provocar duplicación.

En cuanto al eje de salud, la campaña de vacunación realizada por las FFAA fue articulada con el Ministerio de Salud Haitiano pero no la coordinaron ni informaron al *cluster*, que lo supo a la víspera de su realización. El *cluster* no fue avisado de quiénes y dónde fueron vacunados, tampoco hubo claridad sobre la distribución de carnet de vacunación. Para los actores sanitarios, esto dificulta en las próximas vacunaciones el asegurar que no haya duplicidad y no desperdiciar recursos.

Coste-eficacia de la intervención militar

La limpieza de vías y desescombrado: respuesta a una necesidad. La retirada de escombros por parte del ejército fue vista como pertinente y valorada positivamente por la población. Respondía a una necesidad del país dado el grado de destrucción causado. Además, sobre todo al inicio, eran pocas las organizaciones civiles que tenían el material para proceder a las demoliciones. Con sus maquinarias pesadas, las FFAA tuvieron una ventaja comparativa notoria. Además, como destacado en el punto anterior, estas tareas se alineaban con las directrices sobre el rol de las FFAA en crisis humanitarias. Cabe mencionar que, desgraciadamente, la falta de rapidez para tramitar los permisos de demolición por parte de la administración local restó eficacia a su trabajo. Teniendo en cuenta el valor añadido de la FFAA en este trabajo, su salida fue evaluada como prematura por los entrevistados.

Los servicios de provisión de agua no fueron realizados a partir de una visión integral. Como se ha mencionado anteriormente, el ejército no debería proveer ayuda directa como servicios de salud y agua en contextos humanitarios. En contextos humanitarios las ONG sabemos lo importante que es trabajar con un enfoque participativo e integral. Las FFAA no suelen integrar estos principios en su trabajo, lo cual provoca una disminución en la calidad de las intervenciones. Un ejemplo claro de ello lo tenemos en la distribución de agua realizada por las FFAA, que no comunicaban a la población la importancia de llevar baldes limpios, con lo que el beneficio de distribuir agua pota-

ble podía desaparecer cuando la población, a menudo, llegaba con baldes sucios.

Una relación coste-eficacia controvertida. Tal vez el punto más cuestionable de esta operación es su relación coste-eficacia. Como se puede ver en el cuadro 1, el coste de la operación Hispaniola representa cerca de un tercio del presupuesto gastado en la respuesta humanitaria por España (sin considerar las Comunidades Autónomas, ni los fondos de las ONG). Desafortunadamente no hay un informe que rinda cuentas sobre los resultados completos logrados con esta operación, pero con los datos disponibles vemos que se trata de una intervención muy cara para los resultados obtenidos. Durante los tres meses que estuvo el contingente en Petit-Goâve, los 450 militares españoles prestaron atención sanitaria a 7.568 haitianos, atendieron 4 partos, vacunaron 21.274 personas;⁴³ retiraron 8.000 metros cúbicos de escombros, abrieron 8.200 metros de viales y distribuyeron 600.000 litros de agua potable;⁴⁴ y todo ello con un coste de 18.245.000 euros.

Por otro lado, la financiación a través de convenios con ONG (Cruz Roja Española, Acción contra el Hambre) sumó 750.000 euros, es decir 24 veces menos que el coste del envío del buque Castilla. Valga como ejemplo unos datos sobre el trabajo desempeñado por Intermón Oxfam en Haití,⁴⁵ que con 1 millón de euros atendió a 20.810 beneficiarios en actividades de agua, saneamiento e higiene y cobijo; construyó 5.800 letrinas para 7.050 personas en Gressier, Grand-Goâve y Petit-Goâve Grand; distribuyó kits de higiene a cerca de 9.000 personas, artículos no alimentarios como mantas a 2.750 familias y mosquiteras a 500 familias. También permitió suministrar material de cobijo (lonas de plástico y en algunos casos tiendas de campaña) para 3.632 personas. Con estos mismos fondos, se está trabajando además en la rehabilitación de sistemas de agua y letrinas, la gestión de residuos sólidos, y la promoción de salud pública.

Con un pequeño ejercicio de imaginación se podrían estimar los resultados que se lograrían con más de 18,2 millones en términos de cobertura de beneficiarios.

Un balance de la actuación de la Operación Hispaniola en Haití

No se puede negar que la Operación Hispaniola contribuyó a salvar vidas, sobre todo al proveer atención sanitaria en una zona donde los servicios eran al momento de la llegada inexistentes, como por ejemplo en el asentamiento sanitario en Westleyenne. Además, el trabajo de desescombrado respondió a una gran necesidad, y era pertinente tanto por alinearse a las directrices internacionales (al realizar tareas de apoyo logístico) como por la ausencia de organizaciones civiles con capacidad de realizar tales tareas. Y lo cierto es que la población de Petit-Goâve no mostró rechazo sino simpatía por el contingente que, según testimonios, supo integrarse bien. Pero al analizar la respuesta española en acción humanitaria, se tiene que valorar con más rigor la intervención, tanto por el grado de alineación con principios internacionales y nacionales, como por la coordinación con los actores requeridos, así como por la calidad y el coste-eficacia de su acción.

La intervención de cuerpos militares extranjeros en ayuda directa en

contexto humanitario entra en tensión con los principios de la acción humanitaria de independencia y neutralidad, por lo que es necesario que se haga de forma excepcional y siguiendo directrices claras. En este caso, estas directrices de Naciones Unidas - que restringen el uso de militares en temas de seguridad, apoyo logístico, dejando de lado su desempeño de asistencia directa - no fueron respetadas. La OAH no pudo garantizar el respeto de estos principios porque no fueron consultados, ni llamados a orientar y coordinar la operación.

Más allá de la legitimidad, a nivel de calidad de la ayuda es conocido que las agencias humanitarias suelen tener mayor capacidad, estar mejor preparadas y ser más eficaces para llevar a cabo iniciativas humanitarias. Trabajando desde una visión integral, tienen posibilidad de articular y buscar su complementariedad entre actores en terreno, considerar las necesidades de la población implementado actividades en forma participativa y con actores locales buscando su fortalecimiento. Aunque las FFAA puedan estar dotadas de habilidades técnicas y logísticas pertinentes, no tienen la experiencia de trabajar con enfoque de género, con participación de las comunidades afectadas y respetando los códigos culturales. Esto puede afectar la calidad de la intervención de las FFAA en provisión de agua al no ser ésta integral y sólo parcialmente coordinada. En cambio, en términos de desescombrado, la evaluación es diferente ya que corresponde a su mandato de prestar servicios logísticos, se coordinó con el *cluster* de recuperación temprana y tuvo un valor añadido por sus maquinarias y equipos profesionales.

La relación coste-eficacia, es decir los resultados obtenidos versus la inversión, es altamente cuestionable. Si se hubieran dirigido estos recursos públicos a organizaciones internacionales u ONG probablemente se hubiesen obtenido mayores resultados en términos de cobertura de beneficiarios y de calidad de resultados, como se indica más arriba.

La motivación principal de la ayuda humanitaria debe ser la de salvar vidas. Sin embargo, algunos informes⁴⁶ vislumbran que una de las motivaciones importantes en el momento de enviar las FFAA a estas crisis es la necesidad de mejorar la percepción de la opinión pública en contra de los gastos presupuestarios en defensa, así como mejorar el ánimo de las tropas y hacer atractivas esta carrera en un momento de dificultad de reclutamiento por su profesionalización.

Un rol que el ejército pudo haber jugado con mayor fuerza es reforzar la MINUSTAH, para asegurar la protección de la población civil haitiana tal como está previsto en el mandato de esta operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.⁴⁷ Finalmente esta petición de Naciones Unidas fue respondida con solamente 23 guardias civiles de refuerzo.

La reconstrucción de Haití: propuestas y cifras de la aportación española

El 31 de marzo 2010, en Nueva York, tuvo lugar la “Conferencia Internacional de Donantes para la Reconstrucción de Haití” donde los Estados miembros de la ONU y asociados internacionales se comprometieron a aportar 5.300 millones de dólares para la reconstrucción haitiana hasta 2012; y unos 9.900 millones están previstos para el largo plazo.⁴⁸

La importancia diplomática concedida por España a la crisis y reconstrucción Haití, tanto bilateralmente como desde la presidencia rotaria de la Unión Europea, se pudo notar a través del desplazamiento de representantes políticos de alto rango, tales como la vicepresidenta primera del Gobierno español, María Teresa Fernández de la Vega, la secretaria de Estado a la Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez y la embajadora en Misión Especial para la Reconstrucción de Haití, Cristina Barrios. Estuvieron presentes en las diversas reuniones para la reconstrucción, en las preparativas en Santo Domingo y en Montreal, en la Conferencia de Nueva York el 31 de marzo, y en su reunión de seguimiento de Punta Cana.⁴⁹

España prometió en Nueva York una ayuda de 346 millones de euros.⁵⁰ De este monto, según la declaración oficial, 121,5 millones serán desembolsados en 2010, mientras que en 2011 y 2012 se donarán 75 millones respectivamente y, en 2013, se donarán 74,5 millones. Con estos recursos, España se posicionó como tercer donante en Haití.

Un país prioritario y un compromiso reafirmado

Desde 2005, Haití es un país prioritario para la Cooperación Española. En ayuda para el desarrollo, en 2007 y 2008, España era el noveno donante en total y el quinto a nivel bilateral con unas contribuciones de 16 millones de euros anuales.

La colaboración de España en Haití tiene su propio recorrido, pero se reconoce un hito en el compromiso reafirmado en la Conferencia de Donantes en Washington en abril de 2009, organizada en la sede del BID, donde España se convirtió en el tercer país en volumen de importancia de fondos comprometidos,⁵¹ a partir del incremento de los aportes del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. En efecto, según las proyecciones de la DGPOLDE, en 2009 la ayuda a Haití se multiplicó por diez en relación a 2005, y se triplicó en relación al año 2008 (ver cuadro 4).

Cuadro 4: Presupuesto de la cooperación española en Haití de 2005 a 2009 (en euros)

(Euros)	2005	2006	2007	2008	Previsiones 2009 ⁵²
AOD BILATERAL BRUTA TOTAL	8.299.036 €	12.719.771 €	11.251.233 €	31.545.198 €	90.000.000€

Fuente: Haití – Cooperación Española/DGPOLDE.⁵³

Las cifras y acciones bajo escrutinio

En 2010, en Nueva York, España comprometió 121,5 millones euros que se sumaron a los compromisos realizados en 2009 en Washington. En el cuadro 5, se detallan las promesas realizadas este año.

Cuadro 5: Compromisos realizados por España para la reconstrucción de Haití en la Conferencia de Donantes de Nueva York 2010 y su proveniencia (en euros)

	Presupuesto realizado o previsto (en euros)	
	2009	2010
Agua y Saneamiento (Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento)		
Agua potable y saneamiento para seis ciudades intermedias	13.531.844	
Programa de reforma e inversiones en el sector de agua potable y saneamiento en Haití	70.000.000	
Abastecimiento de agua potable a Puerto Príncipe		10.000.000 ^a
Educación		
Ministerio de Educación		5.000.000 ^b
Hábitat/Cobijo		
Proyecto en Leogane		4.000.000
Fondo para ONG		
Convocatoria para ONG y CAP		5.900.000
Apoyo a multilateral		
CIFAD (Multilateral)		10.000.000
Cooperación descentralizada		
Aportes de la cooperación descentralizada		2.000.000 ^c
Ministerio de Comercio		
Créditos CIFAD		5.000.000 ^d
SUBTOTAL	83.531.844	41.900.000
TOTAL compromisos en NY 2010	125.431.844	

Fuente: Elaboración propia a partir de la comparecencia de la vicepresidenta primera del Gobierno, ministra de la Presi-

^a Se trata de un proyecto de un valor total de 25.000.000 euros, de los que 10.000.000 euros serán contabilizados en 2010 y 15.000.000 en 2011.

^b Estos recursos se añaden a los 10.000.000 euros comprometidos en la Conferencia de Washington.

^c Este monto está calculado por debajo de los montos reales.

^d No se pudo tener mayor información sobre este rubro.

Como se observa en el cuadro 5, hasta 83,5 de los 121,5 millones de euros comprometidos en la Conferencia de Donantes en 2010 corresponderían a recursos ya comprometidos y desembolsados en su gran mayoría en el 2009 por el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS).⁵⁵ En realidad en 2010, se podrían contabilizar 40 millones de euros como recursos “nuevos”, ya que el resto deberían constar en el cómputo de 2009.

El acceso al agua potable y el saneamiento básico constituyó a partir de 2009 una de las apuestas más fuertes de la cooperación española en Haití, en parte por un trabajo de calidad con el socio nacional la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA) del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, institución de reciente creación. Lo que resalta al presentar las cifras comprometidas a la reconstrucción en marzo 2010 es que cerca del 75% de estos recursos para la reconstrucción van orientados a proyectos de Agua y Saneamiento, financiados con recursos del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) puesto en marcha recientemente,⁵⁶ y dotado con un total de 1.500 millones de euros. Haití es uno de los principales destinatarios, por el nivel de sus necesidades y la implicación de su administración.

Al parecer, esta financiación a Haití -previa al terremoto y reafirmada después del seísmo- coincide en parte con la disponibilidad de recursos del FCAS. Si bien Agua y Saneamiento es un sector prioritario -como muchos otros en la realidad haitiana post-terremoto- no existen documentos ni análisis de la Agencia Española que permita visualizar cómo el sector del agua podría tener una articulación con el “Plan de acción para la reconstrucción y el desarrollo de Haití”⁵⁷ y un impacto importante en la reconstrucción.

De hecho, el tercer donante internacional - como se anunció en la conferencia de Nueva York-, no ha producido aún otro documento de planificación estratégica; y sigue regido por el documento de orientación estratégico de la Comisión Mixta Hispano-Haitiana de Cooperación que acordó las acciones de colaboración y ayuda al desarrollo entre ambos países en el período 2006-2010 en los siguientes temas: 1. Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional; 2. Cobertura de las Necesidades Sociales Básicas; 3. Promoción del Tejido Económico y Empresarial; 4. Medio Ambiente; 5. Cultura y Desarrollo; 6. Género y Desarrollo.

En realidad, para 2010, según anunció la propia Secretaria de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, serán cuatro los sectores de intervención: “habitabilidad, educación, agricultura y seguridad alimentaria y agua y saneamiento”.⁵⁸ Si bien en su declaración insistió sobre los esfuerzos realizados en reubicación de desplazados -que es una de las prioridades más urgentes debido a los 1,5 millones de personas en campamentos en vísperas de la estación de huracanes-, este sector tan solo representa un 3,2% del monto comprometido en Nueva

York. El diseño del próximo marco de asociación, que ha de marcar el acuerdo entre sectores de ambos países (Gobierno central, autónomos y sociedad civil) se formulará a lo largo de 2011. Cabe preguntarse si no será demasiado tiempo trabajar durante este periodo intermedio sin contar con una estrategia clara de inversión en el país.

Por otro lado, el total de la deuda bilateral de Haití con España sumó 38.000.000 de dólares y 1,7 millones de euros. Tras aplicar los compromisos del Club de París y los derivados de Acuerdos de Consejo de Ministros que extienden la condonación por parte de España, toda la deuda ha sido condonada. La aplicación práctica por España de esta anulación se produjo en 2009 y la firma del acuerdo con el país se ha producido finalmente en junio. Tras el terremoto, se han retrasado las negociaciones sobre el calendario inicialmente previsto, dadas las dificultades para poner en marcha de nuevo los temas administrativos en el país.

En conjunto, cabe valorar positivamente el generoso compromiso español con la reconstrucción y el desarrollo de Haití en el largo plazo.

Conclusiones y recomendaciones

La respuesta del Gobierno español a la emergencia de Haití ha sido rápida y con un considerable compromiso de fondos. Además, desde la presidencia de turno de la UE, España ha conseguido poner en marcha por primera vez un compromiso conjunto de fondos de la UE. Hay que valorar positivamente su apuesta, liderada por la Oficina de Acción Humanitaria, por dotar de fondos al llamamiento de Naciones Unidas para Haití que permite asegurar la coordinación y eficacia de la respuesta internacional. Sin embargo, existen varios aspectos cuestionables en lo que se refiere a la calidad de una respuesta que no ha estado basada en un análisis certero de necesidades de los afectados, ni ha sido liderada y coordinada por los actores especializados en respuesta a crisis humanitarias, por lo que en su conjunto ha tenido una elevada visibilidad, sobre todo frente a la opinión pública, pero no ha sido todo lo eficaz que debería. La respuesta se ha caracterizado por:

- Un **excesivo peso** en la misma **de las Fuerzas Armadas** sobre el total de la ayuda frente a lo canalizado a través de organismos multilaterales y ONG. La intervención de las FFAA que han realizado ayuda directa a los damnificados en Haití no ha seguido las directrices internacionales sobre la actuación de actores militares en desastres naturales. Ha sido una respuesta que ha llegado tarde y ha resultado muy cara y poco eficaz. Una excepción han sido las labores de desescombro, donde las FFAA sí han tenido en este caso un valor añadido.
- La **Oficina de Acción Humanitaria de la AECID**, que es el departamento gubernamental que debía haber liderado y coordinado la respuesta española por ser su condición de actor especializado en respuestas a una crisis humanitaria, no ha tenido la posibilidad de ejercer este rol. A la imposibilidad de ejercer su liderazgo debido a las prioridades políticas establecidas por el Gobierno español en la respuesta, se ha unido la falta de recursos, especialmente humanos. Además, estos pocos recursos se han concentrado en la ayuda directa en vez de priorizar su rol de donante estratégico de la respuesta, que hubiera permitido promover y poner en marcha mecanismos de coordinación de todos los actores tanto en España, como a nivel europeo, como sobre el terreno.
- Finalmente, otra característica de esta respuesta ha sido el temprano traspaso de la responsabilidad y liderazgo de la respuesta desde la Oficina de Acción Humanitaria al departamento geográfico de la AECID ocurrido antes de que acabase la fase de emergencia.

En cuanto a los compromisos de fondos del Gobierno español para la reconstrucción, éstos han situado a España en el tercer puesto de donante internacional; sin embargo, no se ha acompañado dicho compromiso de una nueva planificación teniendo en cuenta las nuevas

necesidades de Haití tras el terremoto, y en algunos casos esta ayuda no es nueva, sino que proviene de compromisos ya adquiridos con anterioridad al terremoto.

Recomendaciones al Gobierno español:

- La respuesta española ante crisis humanitarias debe **priorizar la calidad, pertinencia y eficacia**, garantizando que sea liderada por el actor designado para ello, la Oficina de Acción Humanitaria y basándose en los principios internacionales de la Buena Donación Humanitaria, iniciativa a la que España se sumó en 2004 y cuyos criterios se han ido incorporando en los documentos de la AECID y SECI desde 2005.
- Además, la respuesta debe **basarse en las necesidades de los afectados**, que pueden determinarse de forma más clara incluyendo desde el primer momento en la coordinación de la misma a los actores especializados en crisis humanitarias, que tienen presencia y experiencia en terreno y siguen los estándares internacionales (como Naciones Unidas o las ONG), así como al Gobierno del país afectado.
- La respuesta debe **perseguir un mayor impacto y un mejor coste-eficacia**. Por ello, la utilización de las FFAA en la respuesta humanitaria debe utilizarse tan sólo como último recurso y realizarse siguiendo las directrices internacionales.
- **Las FFAA deben ser el último recurso en la respuesta a catástrofes naturales, debiéndose centrar su papel en asegurar la seguridad y protección de civiles** y, excepcionalmente, en el desempeño de tareas logísticas específicas cuando no puedan realizarlas los actores civiles, y siempre bajo coordinación civil. Además, no deben realizar ayuda directa, y su posible despliegue debe realizarse respetando los principios humanitarios de neutralidad, independencia e imparcialidad.
- El Gobierno español debe asegurar el **rol de liderazgo, tanto técnico como político, y la autonomía respecto a otras políticas gubernamentales, de la Oficina de Acción Humanitaria** para garantizar una coherencia en la respuesta humanitaria y su imparcialidad e independencia. Esto permitiría que la oficina humanitaria fuera el coordinador y líder de todos los actores implicados en la respuesta a crisis, tanto en España como en el terreno, incluidas las FFAA y protección civil, desde un primer momento.
- El Gobierno español debe **realizar ajustes internos en su sistema de respuesta nacional para aportar e integrarse al sistema de respuestas de crisis humanitarias de la UE**.

A la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID:

- Es necesario incrementar los **recursos tanto financieros como humanos para que la OAH pueda ejercer el rol que le corresponde como donante estratégico, orientador y asesor, y con-**

solide su liderazgo.

- La OAH sólo debe utilizar **la ayuda directa** cuando es necesaria y ello implique un valor añadido. El modelo actual, con sus dos componentes (ayuda directa y canalización de fondos a organismos especializados), contradice la tendencia de los donantes europeos dirigida hacia la disminución de la ayuda directa y la concentración en sus roles más estratégicos de coordinación, asesoría, financiación y aprendizaje.
- La OAH debe definir un **plan de contingencia** en caso de crisis (como lo dice la estrategia de 2007, la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria) que determine qué hacer, cómo y quién debe tomar las decisiones e implementarlas. Además, debe crear mecanismos de rendición de cuentas y transparencia sobre los resultados de esa actuación humanitaria.
- Utilizar la reciente aprobación del Real Decreto 794/2010 de 16 de junio de 2010 (por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de cooperación internacional) para definir, con los actores humanitarios españoles y en particular las ONG, **un instrumento que permita responder a tiempo y según las necesidades** ante una crisis humanitaria, definiendo claramente los criterios y momento de intervención, los actores cualificados para realizar la respuesta, la articulación con otros instrumentos financieros existentes (convenios de acción humanitaria) así como la obligación de rendición de cuentas anual del uso de esas subvenciones en AH.
- **Garantizar que todos los actores que participan en la respuesta humanitaria (cooperación descentralizada, protección civil) cumplen con los estándares internacionales ya existentes (salud, agua y saneamiento y rescate)** para armonizar y facilitar la coordinación entre los múltiples actores que caracterizan a la cooperación española.
- La AECID debe prever la **transición desde la intervención humanitaria a la rehabilitación y el desarrollo** (enfoque VARD¹) **en todas sus repuestas humanitarias**, incorporarlo de modo transversal “interservicios” y promover un trabajo entre las direcciones geográficas de la AECID y la OAH, responsables sectoriales en este tema.
- Desarrollar el **plan de acción de la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria**, en coordinación con la cooperación descentralizada.

Al Ministerio de Defensa:

- **Analizar, caso por caso, el coste-eficacia de una posible intervención de las FFAA españolas** en una respuesta humanitaria, siempre teniendo en cuenta que la respuesta será más eficaz si los fondos se centran en los actores especializados en la misma.

- Las FFAA deben tener **mayor transparencia** en las actividades de ayuda humanitaria realizadas por ellas, crear mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados en ayuda humanitaria que llevan a cabo y publicar los informes detallando el presupuesto y los resultados en su página web.

A la AECID:

- En línea con su compromiso con la Declaración de París, **la Agencia debe alinear la estrategia de financiación a las prioridades nacionales de Haití** (Plan de Desarrollo y Reconstrucción de Haití), y no centrarse en las oportunidades que ofrece asignar recursos a través de fondos ya existentes. Esto permitirá garantizar la apropiación nacional.
- **El Gobierno español debe cumplir su compromiso de apoyo a largo plazo al Gobierno de Haití**, mediante una ayuda previsible y la integración de la capacitación en el ámbito local y nacional en todos los planes y presupuestos; y garantizando en todo momento que la reducción del riesgo de desastres y el apoyo a la descentralización sean elementos clave.
- La ayuda española debe **fortalecer a las autoridades locales**, incluyendo los comités locales de protección civil, para que sean capaces de planificar, coordinar y realizar un seguimiento de la recuperación y la reconstrucción. Para agilizar el proceso, se debe apoyar a las autoridades locales en la realización de un inventario de las instalaciones e instituciones disponibles para la reconstrucción.
- Trabajar con la comunidad internacional y el Gobierno nacional para **desarrollar prioridades nacionales de reconstrucción**, así como estándares que reflejen los planes locales y sirvan de complemento a otras estrategias nacionales. Estos deben ser comunicados públicamente y el Gobierno debe llevar a cabo procesos de evaluación cada año con la participación de un amplio espectro de actores tanto públicos como privados.

Notas

- ¹ Según la 'Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo' (2007): "VARD (Vinculación ayuda – rehabilitación - desarrollo): Siglas que se han acuñado para referirse a la necesaria relación entre diversos tipos de intervención. Se han propuesto diversos modelos y planteamientos, desde aquellos que le dan un abordaje lineal, de sucesión de fases en el llamado *continuum*, hasta aquellos que proponen que en las actuales circunstancias de vulnerabilidad es necesaria la coexistencia de diversas tipologías de intervención en el *contiguuum*. Sea como fuere, la conveniencia de no separar excesivamente las actividades de ayuda puntual clásica, de aquellas de desarrollo es generalmente compartida."
www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AH.pdf
- ² Gauthier, A. y M. Moita (2010) '*Vulnerability and causes of fragility in Haiti*'. Project report. FRIDE.-
www.fride.org/descarga/IP_Haiti_final_ENG_Mar10.pdf
- ³ Factsheet 2006 "Haiti at a glance" - <http://siteresources.worldbank.org/INTHAITI/Resources/Haiti.AAG.pdf>
- ⁴ Haiti country brief - www.fao.org/countries/55528/en/hti
- ⁵ Human Development Report 2009 – Haiti
http://hdrstats.undp.org/es/countries/country_fact_sheets/cty_fs_HTI.html
- ⁶ Humanitarian Bulletin, Issue # 5, OCHA Haiti, 19 June 2010.
http://onerresponse.info/Disasters/Haiti/Coordination/publicdocuments/HB_Haiti_19_June%20English.pdf
- ⁷ Humanitarian Bulletin, Issue # 4, OCHA Haiti, 4 June 2010.
<http://onerresponse.info/Disasters/Haiti/Coordination/publicdocuments/Humanitarian%20Bulletin%20No4.pdf>
- ⁸ Government of the Republic of Haiti (2010) '*Action plan for national recovery and development of Haiti, Immediate key initiatives for the future*'. March 2010. www.haiticonference.org/Haiti_Action_Plan_ENG.pdf
- ⁹ Oxfam (2010) '*Haití: La oportunidad del siglo para cambiar*'. Documento informativo de Oxfam – resumen Marzo de 2010 - www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11569/100330_haiti_resumen.pdf
Cavallo, E. A., A. Powell, y O. Becerra (2010) '*Estimating the Direct Economic Damage of the Earthquake in Haiti*', IDB working paper series No. IDB-WP-163. Inter-American Development Bank. - <http://idbdocs>
- ¹⁰ Artículo del 12 de abril 2010 "Soraya Rodríguez dice que los fondos de emergencia prometidos para Haití han sido desembolsados "casi en su totalidad"" - www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2901
- ¹¹ En términos de recursos desembolsados en Junio 2010. Ver sitio de Reliefweb en B. Total Humanitarian Funding per Donor in 2010 - <http://www.reliefweb.int/rw/fts.nsf/doc105?OpenForm&rc=2&emid=EQ-2010-000009-HTI>
- ¹² En el Tratado de Lisboa se incluye la protección civil dentro de la Ayuda humanitaria.
- ¹³ Según la 'Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo' (2007) de la AECID se impulsará el uso de las normas, estándares, e indicadores de propuestas existentes ("Esfera", "COMPAS Qualité", ACNUR, etc.) en función de los temas.
- ¹⁴ En su artículo 15.2 la Ley de Defensa Nacional dice que las Fuerzas Armadas "contribuyen militarmente a la seguridad y la defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria". El artículo 19 fija las condiciones para su despliegue en el exterior. www.mde.es/descarga/LDN.pdf
- ¹⁵ "Se elaborarán Planes de Contingencia en los países prioritarios y países de atención especial que sean especialmente vulnerables a sufrir catástrofes y en los que se haya incluido como una prioridad este aspecto, tanto para casos de desastre natural como para conflictos armados", p: 32. Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007).
www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AH.pdf
- ¹⁶ En la antigua Comisión, la ayuda humanitaria era cogestionada por la Comisaría de Desarrollo, y el nuevo campo de la protección civil como respuesta a una nueva competencia emanada del Tratado de Lisboa.
- ¹⁷ Este mecanismo apoya y facilita la movilización de los servicios de emergencia para responder a las necesidades inmediatas de los países afectados, tanto al interior como al exterior de la Unión, por una catástrofe o en riesgo de sufrirla y se puso en funcionamiento en el caso de Haití e incluye el Centro de Control e Información (MIC).
- ¹⁸ Aunque será necesario en los próximos meses aclarar roles y funciones entre los diferentes actores y decisores (Alta Representante, Comisarios), ámbitos (protección civil, acción humanitaria, desarrollo) y estructuras en la sede (COHAFA, CAE) y terreno (Delegaciones, oficinas de ECHO, SAE), tal y como quedó de manifiesto en la respuesta de Haití.
- ¹⁹ La candidata búlgara a comisaría de Ayuda Humanitaria, Rumiana Jeleva, fue controvertida y criticada, y decidió renunciar tras una semana de fuerte presión por su desconocimiento de la cartera y por las dudas sobre sus negocios. www.elmundo.es/elmundo/2010/01/19/union_europea/1263894505.html
- ²⁰ Hoja informativa~ Secretaría del Consejo de la UE - Sesión informal de jefes de estado o de Gobierno de la UE 11 de febrero de 2010 www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_HAITI_ES.pdf
- ²¹ <http://www.haiticonference.org/pledges-statements.html>

-
- ²² España es el país que más expertos nacionales aportó a dicha misión.
- ²³ Se considera ayuda directa “todos aquellos operativos de respuesta a emergencias en los que la AECID ha actuado como agencia implementadora, sea directamente a través de su personal o mediante delegación. (...) incluye la adquisición y transporte de ayuda en especie aún cuando no ha sido recibida o distribuida por la AECID u otro organismo delegado, el despliegue de equipos humanos y técnicos, y la transferencia de fondos a las OTC para la ejecución de la respuesta humanitaria”.- Stoianova, V. (2009) *Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria*. FRIDE. www.fride.org/descarga/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf
- ²⁴ En total, 16 aviones fueron fletados por la AECID, 4 por el Ministerio de Defensa y 6 por la Cruz Roja según el Informe de sobre la Respuesta del Gobierno de España antes la crisis humanitaria provocada por el Seísmo del 12 de enero 2010. Según entrevistados, 3 de estos aviones transportaban cargas de la AECID.
- ²⁵ Material de apoyo a equipos de rescate; material de atención de emergencia y medicamentos; material médico, de cobijo, higiene y agua y saneamiento del stock de AECID; potabilizadoras, etc.
- ²⁶ Carga (tiendas de campaña, mantas, kits, depósitos de agua, sacos mortuorios, potabilizadora, etc.) de AECID, ONG, organismos internacionales, Intermón Oxfam, ACH, MSF, PMA, carga del Gobierno salvadoreño.
- ²⁷ DINEPA es la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento de Haití.
- ²⁸ Stoianova, V. (2009) *Los retos de la calidad, la eficacia y el impacto de la acción humanitaria oficial: El caso español*. FRIDE. Desarrollo “En Contexto” 21. www.fride.org/descarga/DB21_Retos_calidad_ESP_jun09.pdf
- ²⁹ Stoianova, V. (2009) *Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria*. FRIDE. www.fride.org/descarga/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf
- ³⁰ Artículo “El Congreso ratifica el envío de tropas a Haití” en: Revista española de Defensa, Año 21, Número 260, Febrero 2010. pp: 12-17 www.mde.es/Galerias/documentacion/revistas/09_260.pdf y Comparecencia para la autorización de la misión militar en Haití (Congreso de los Diputados, 10 de febrero 2010). www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/100210_Comparecencia_Haiti.pdf
- ³¹ El Estado Mayor de la Defensa escogió para la operación el buque de asalto anfibio, equipado de un hospital (role 2) con dos quirófanos, con 70 camas de hospitalización y 8 de camas de cuidado intensivo. Llevaba a bordo maquinaria pesada para labores de desescombro, material para potabilización y distribución de agua, cuatro helicópteros y lanchas anfibas para llegar a zonas de difícil acceso.
- ³² Artículo “Operación Hispaniola” en: Revista española de Defensa, Año 21, Número 260, Febrero 2010. pp: 13-17. www.mde.es/Galerias/documentacion/revistas/09_260.pdf
- ³³ Artículo “ Operación Hispaniola” en: Revista española de Defensa, Año 21, Número 260, Febrero 2010. pp: 13-17. www.mde.es/Galerias/documentacion/revistas/09_260.pdf
- ³⁴ Comparecencia para la autorización de la misión militar en Haití (Congreso de los Diputados, 10 de febrero 2010). www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/100210_Comparecencia_Haiti.pdf
- ³⁵ Las solicitudes de entrevista de Intermón Oxfam en el marco de este informe fueron respondidas con una carta sintética de la Dirección General de Política de Defensa, Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, del Ministerio de Defensa, con fecha 18 de mayo 2010, que resumía las acciones de las FFAA en Haití.
- ³⁶ OCHA (2007) *Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre*” Ver puntos 32 (ii) y 38. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1100691>
- ³⁷ “En el proceso de toma de decisiones de actuaciones de ayuda humanitaria de mayor trascendencia política, el Gobierno tendrá en cuenta en lo posible las Directrices de Oslo sobre uso de medios civiles y militares en asistencia humanitaria.” Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. 2007. www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AHRResumen_esp.pdf
- ³⁸ “Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre”, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1100691>
- ³⁹ “Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre”, punto 32 (iv). <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1100691>
- ⁴⁰ Iniciativa del Buen Donante Humanitario. www.goodhumanitariandonorship.org. Principio 2: La acción humanitaria debería guiarse por los principios humanitarios de: *humanidad*, que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; *imparcialidad*, que significa emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas; *neutralidad*, entendida como que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; independencia, como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando.
- ⁴¹ 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”. 2pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/.../Ayuda_Espa_ola_a_Iraq.pdf

- ⁴² Comunicado de la agencia EFE del 3 de mayo de 2010, recogido en:
http://www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac_4/Tes
- ⁴³ Comunicado de la agencia EFE del 3 de mayo de 2010, recogido en:
http://www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac_4/Tes
- ⁴⁴ Fuente del artículo del Ministerio de Defensa del 4 de mayo de 2010
www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC_100504_Fin_Mision_Haiti.html?__locale=ca
- ⁴⁵ Se hizo una estimación a partir del informe de Rendición de Cuentas de Intermón Oxfam de finales de mayo 2010. Se dividieron los resultados obtenidos con un presupuesto de 3,7 millones de euros gastados para tener una aproximación de los resultados al ejecutar un millón de euros.
- ⁴⁶ OCDE (2007) '*SPAIN Development Assistance Committee (DAC) PEER REVIEW*'. Cita en página 80 "Given the numerous sources of humanitarian aid funding, policy coherence and co-ordination are clearly challenges for the Spanish administration. However, as in many other donor countries, the role of the Ministry of Defense and the military poses one of the greatest challenges to policy coherence in humanitarian assistance. The Spanish armed forces are struggling to find a niche for themselves since public opinion is against military interventions. Providing humanitarian assistance is clearly an attractive option — the Spanish military was involved in the tsunami response in Indonesia and, recently, the army's recruitment strategy has been based on portraying itself as a humanitarian actor. Although the MAEC believes that it has reached an understanding with the Ministry of Defense and established the principle of civilian leadership in crisis response (in keeping with the Oslo guidelines; UN OCHA, 2006), the issue clearly remains a concern. ... This states that —the army should only intervene in peace-keeping operations, establishment of secure conditions and indirect support to neutral and impartial organizations".
- ⁴⁷ Resolución 1524 del 30 de abril de 2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: "proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales". Este mandato se amplió y reforzó en junio de 2010.
- ⁴⁸ Ver en la página web de la "Conferencia internacional de donantes para el nuevo futuro de Haití"
www.haiticonference.org
- ⁴⁹ La vicepresidenta primera no estuvo en Punta Cana
- ⁵⁰ Ver www.haiticonference.org/pledges-statements.html
- ⁵¹ España comprometió 37 millones USD; 13 de ellos de ayuda presupuestaria. Estuvo detrás de EE.UU (con 68 millones USD) y Japón (50 millones USD).
- ⁵² Las previsiones 2009 incluyen notablemente: 70 millones € Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; 8 millones € de presupuesto bilateral AECID (con 5 millones € apoyo presupuestario en educación); 4,8 millones € vía subvenciones a ONGDs; 1,2 millones € vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES); 5 millones € en ayuda alimentaria y de emergencia
- ⁵³ Documento de la AECID "Haití Cooperación Española"
http://194.140.3.20/export/sites/default/web/galerias/noticias/descargas/2010_01/HAITx_DOSSIER_DE_PRENSA.doc
- ⁵⁴ Comparecencia de la vicepresidenta primera del Gobierno, ministra de la Presidencia y portavoz del Gobierno (María Teresa Fernández de la Vega), del 28 de Abril de 2010 para informar sobre "La participación de España en la Conferencia de Donantes 'Hacia un nuevo futuro para Haití', celebrada en la sede de Naciones Unidas, en la que se abordó la estrategia de reconstrucción del país, y Los compromisos adquiridos por España tras la Conferencia de Donantes para la reconstrucción de Haití, celebrada en Nueva York. A petición del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso"
http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/textos/CO_529.html
- ⁵⁵ Tanto en la comparecencia como en las entrevistas realizadas a la AECID, se afirma que 91,5 millones de euros para el compromiso de Nueva York de 2010 provendrán del FCAS. En el cuadro 5, los proyectos financiados por el FCAS para los compromisos de NY ascienden a algo más de 93,5 millones de euros. De estos tres proyectos, el proyecto de "Abastecimiento de agua potable a Puerto Príncipe" se diseñó post terremoto en 2010 y se contabilizarán los 10 millones para los compromisos de Nueva York. No sabemos si los otros dos proyectos formulados en 2009 ("Agua potable y saneamiento para seis ciudades intermedias" y "Programa de reforma e inversiones en el sector de agua potable y saneamiento en Haití") se computarán en su totalidad o en el monto faltante, es decir: los 81,5 millones del monto comprometido del FCAS menos el nuevo proyecto de 2010 (esto es: 91,5 - 10 = 81,5 millones), o la suma de los dos proyectos del FCAS de 2009 (13,5 + 70 = 83,5 millones).
- ⁵⁶ "El Fondo para el Agua y el Saneamiento, anunciado en noviembre de 2007, no vio la luz hasta septiembre de 2009, a pesar de que en los presupuestos de ese año ya se le consignaron más de 600 millones de euros", Intermón Oxfam (2009). La Realidad de la Ayuda.
- ⁵⁷ www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf
- ⁵⁸ www.europapress.es/internacional/noticia-espana-desembolsado-casi-todos-fondos-prometidos-haiti-20100412170046.html

© Intermón Oxfam julio 2010

Este documento ha sido escrito por Saya Saulière y Lara Contreras. Las autoras agradecen la colaboración de Paula San Pedro, Francisco Yermo y de la Oficina de Intermón Oxfam en Haití. Intermón Oxfam agradece a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas en el marco de esta investigación en Haití, en República Dominicana y en Madrid y que no se citan por confidencialidad. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



Intermón Oxfam

www.intermonoxfam.org

Oxfam es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam México (www.oxfammexico.org); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia) Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org