

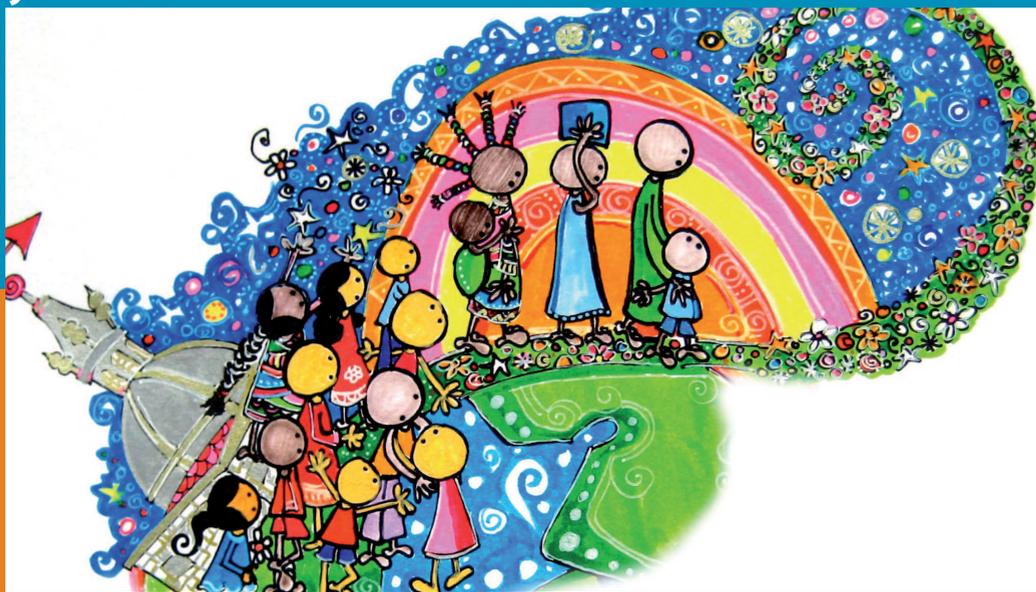


ALBOAN

www.alboan.org

Cooperación
DescentralizadaLankidetzeta
Deszentralizatua

En búsqueda de claves para la mejora de la cooperación descentralizada y su acción humanitaria



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO

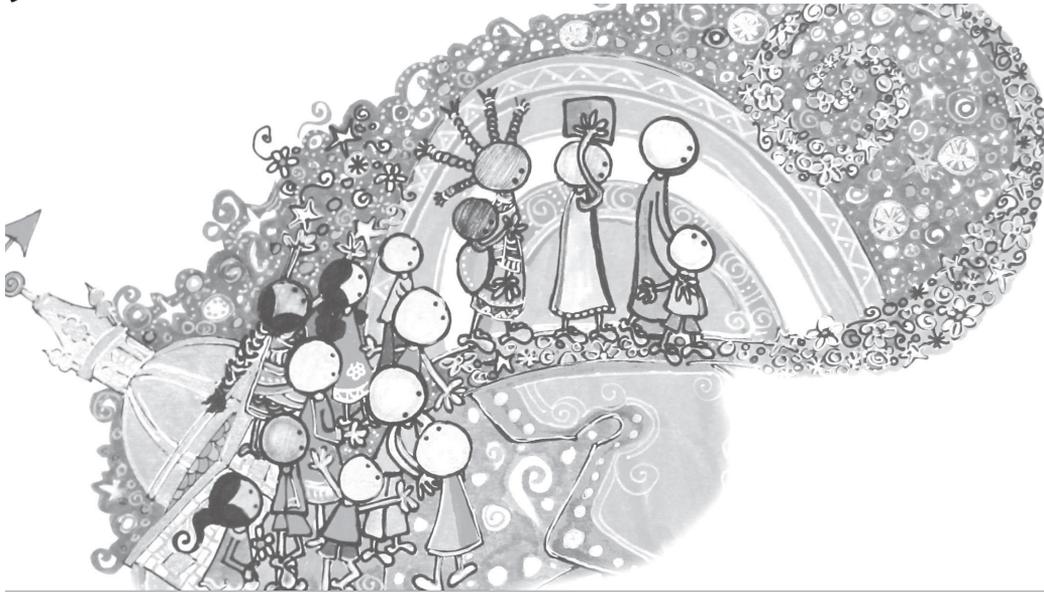


EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Cuadernos de cooperación ALBOAN

1. La cooperación descentralizada a debate
2. Resignificando la eficacia. Nuestra propuesta
3. Un mundo en profundo cambio. Una mirada al contexto y los retos para las organizaciones de cooperación
4. Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis
5. Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la educación para el desarrollo de la sensibilización a la movilización
6. En búsqueda de claves para la mejora de la cooperación descentralizada y su acción humanitaria
7. ¿Puede especializarse la cooperación descentralizada en el apoyo a la descentralización?
8. Procesos de desarrollo económico alternativo, local y regional. Una apuesta de la cooperación descentralizada
9. La eficacia del género o el género en la eficacia
10. El acompañamiento como valor de la cooperación descentralizada

En búsqueda de claves para la mejora de la cooperación descentralizada y su acción humanitaria



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio, 2 - 2º • 48008 Bilbao

Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938

Avenida Barañain, 2 • 31011 Pamplona

Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308

C/ Ronda, 7 - 4º I • 20001 San Sebastián

Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267

Monseñor Estenaga, 1 • 01002 Vitoria-Gasteiz

Tel.: 945 202 676 • Fax: 945 202 676

alboan@alboan.org

www.alboan.org

Autoría: Mary Tere Guzmán, Cristina Churruca y Octavio Romano

Año 2013

Portada: Muxotepotolobat

Diseño y maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi, S.A.

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Índice

1. Presentación	5
2. El contexto actual de la Acción Humanitaria	9
3. La Cooperación Descentralizada y su Acción Humanitaria	15
3.1. La Acción Humanitaria en cifras	18
4. La Acción Humanitaria en País Vasco	25
4.1. La Acción Humanitaria del Gobierno Vasco	25
4.2. La Acción Humanitaria de las Entidades Locales	30
5. Recomendaciones para la mejora de la Acción Humanitaria vasca	35
5.1. Recomendaciones generales	35
5.2. Recomendaciones específicas	39
6. Referencias	45

1. Presentación

Los retos que nos plantea el contexto actual son muchos y complejos. El cambio climático, los conflictos por los recursos naturales o la escandalosa polarización social en distintos puntos del planeta están agudizando la crisis en la que viven millones de personas vulnerables que se ven obligadas a desplazarse o a refugiarse para salvar la vida. **El número de crisis humanitarias está creciendo** y el número de personas desplazadas, a consecuencia de los efectos del cambio climático, aumentará en los próximos años.

Los conflictos violentos se agudizan en distintas regiones del mundo y la incapacidad de muchos estados (frágiles o fallidos) impide la atención a las víctimas. Si bien es cierto que el número de conflictos abiertos ha disminuido en regiones como la africana, se abren nuevos conflictos y otros se prolongan con una violencia de baja intensidad que dilata las crisis humanitarias. La comunidad internacional no puede desviar la mirada y no hacerse cargo de las necesidades y la restitución de los derechos de las personas afectadas. Esto cuestiona no solo a la cooperación internacional sino principalmente a el modelo de desarrollo que hemos venido impulsado, y que coloca a millones de personas en **la frontera de la deshumanización**.

La pertinencia de la Acción Humanitaria (en adelante AH) en el mundo de hoy es clara, pero la gran pregunta es cómo los actores humanitarios públicos y privados pueden responder de mejor forma en este entramado complejo, urgente y rápidamente cambiante. La reflexión sobre la eficacia, la calidad y el impacto de la AH se nutre de más de **medio siglo de aprendizajes** que han derivado, en gran medida, de una variada experiencia en terreno. Se ha aprendido de costosos y sonoros

fracasos, pero también de algunas enriquecedoras experiencias positivas, y de otras que combinan simultáneamente elementos de éxito y de fracaso.

Consideramos que la Agenda de la Eficacia, tanto de la cooperación al desarrollo en general como de la Buena Donación Humanitaria, no tienen sentido si no nos referimos a un **marco más amplio** de discusión sobre la eficacia del desarrollo humano. Esta discusión toma más fuerza cuando se realiza desde una apropiación genuina y reflexionada por parte de los actores que participan en el sistema, pues implica que esta agenda y este discurso están sujetos a una reflexión crítica y a una reelaboración participativa en clave propositiva.

Así pues, pensamos que es necesario que las organizaciones de AH que trabajan en el terreno conozcan la **historia, la evolución y los mecanismos** a través de los cuales se ha ido esbozando la cooperación descentralizada que tenemos hoy en día. De igual forma que los agentes de la **cooperación descentralizada** interioricen las **propuestas y demandas** de estas organizaciones. La experiencia y el conocimiento acumulado de las organizaciones aliadas en terreno son fundamentales para la mejora de nuestra AH, por lo que es necesario generar espacios para escucharnos y analizar aquellas claves que nos ayuden a hacer mejor nuestra labor desde el papel que cada actor juega.

Para este fin, hemos convocado **dos momentos específicos** para hacer una lectura en clave de aprendizajes de cara a contribuir al debate actual sobre la eficacia de la cooperación descentralizada en el ámbito de la AH. Es así como en 2011 se organizó el *Taller sobre la Eficacia de la Acción Humanitaria* que se realizó en Loiola (Gipuzkoa). Este espacio nos permitió reflexionar sobre los principales retos de la AH y la aportación específica que podría hacer la cooperación descentralizada. Las principales conclusiones y recomendaciones que de ahí surgieron se plantean de forma esquemática en este documento.

En abril de 2013, junto con el Master de AH del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, se convocó el seminario *La Acción Humanitaria en Crisis* donde representantes de organizaciones no gubernamentales, consultoras, mundo académico y representantes de administraciones públicas nos encontramos para debatir sobre el futuro de la AH en este contexto de crisis.

Es desde este marco que **ALBOAN** se propone aportar algunas **claves para entender la eficacia** y aportar a la discusión desde la experiencia y el contraste de nuestra realidad y la de nuestras organizaciones aliadas en terreno.

Los eventos organizados en relación a la AH y la cooperación descentralizada así como la publicación que aquí presentamos, no habrían sido posibles sin el apoyo de la **Agencia Vasca de Cooperación (AVC)** y del **Master de Acción Humanitaria de la Universidad de Deusto**. También, agradecemos la presencia y las valiosas aportaciones del **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)**, de Ignacio Martín (consultor de la AVC en 2011) y, especialmente, la participación de los representantes de las distintas regiones y países del **Servicio Jesuita a Refugiados**, principal aliado de **ALBOAN** en el ámbito de la AH y con quien trabajamos de la mano para mejorar nuestra acción en favor de las personas en contextos humanitarios.

En estos momentos de crisis y deslegitimación de la solidaridad internacional, el contraste con la realidad y la reflexión sobre la eficacia de la AH nos motivan para continuar insistiendo que en la cooperación descentralizada tenemos valiosos aprendizajes para mejorar la calidad del trabajo humanitario e incrementar su eficacia.

2. El contexto actual de la Acción Humanitaria¹

En 2011, la magnitud de las crisis humanitarias estuvo a punto de desbordar la capacidad de respuesta del sistema internacional de ayuda humanitaria: desde el terremoto en Japón a la hambruna provocada por la sequía y complicada por el conflicto en el Cuerno de África, a la cabeza de otras muchas crisis humanitarias prolongadas. La capacidad del sector para prestar asistencia humanitaria ha mejorado con el tiempo, pero el progreso en la consolidación de las buenas prácticas de los donantes y la reforma del sector ha sido limitada. A pesar de años de reformas del sistema humanitario, la respuesta en Somalia fue de nuevo insuficiente y tardía, desencadenada por la atención de los medios, en lugar de por una valoración imparcial y oportuna de las necesidades humanitarias.

La brecha entre las necesidades humanitarias y los recursos disponibles continúa ampliándose en un contexto de recesión económica mundial. Pero la AH es más necesaria que nunca. La comunidad internacional no puede desviar la mirada y desatender las necesidades y los derechos de estas personas. El año pasado las Naciones Unidas pusieron en marcha la más elevada solicitud de fondos consolidada de su historia (€ 5,7 mil millones) para atención humanitaria. Sin embargo en comparación con el año anterior, en 2011 se produjo la primera disminución de la ayuda oficial (AOD) en más de 15 años, con disminuciones de un 2,7% (en términos reales) en relación al 2010. La AOD disminuyó en algunos países europeos como España y Grecia y sólo 7 países han aumentado su AOD en el 2011². Esto

¹ Capítulo escrito por **Cristina Churruca**, Directora del Master NOHA, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

² Véase *"The 2011 decrease in aid from DAC donors: a new era?"* en <http://www.globalhumanitarianassistance.org/the-2011-decrease-in-aid-from-dac-donors-a-new-era-3568.html> accedido el 12 de abril de 2012.

cuestiona no solo la cooperación internacional sino principalmente el modelo de desarrollo que hemos venido impulsado y que coloca en el margen a millones de seres humanos condenados a padecer las mayores injusticias.

El Informe sobre Respuesta Humanitaria (IRH) 2011 indica que los presupuestos de ayuda humanitaria de los gobiernos no se están aprovechando de manera eficaz en perjuicio de las poblaciones vulnerables. El hecho de que la mayoría de las crisis analizadas fueran predecibles revela la incapacidad de la comunidad internacional para hacer frente a la vulnerabilidad crónica mediante el fortalecimiento de la resistencia y el aumento de la capacidad de prevención y preparación, como lo demuestra el hambre en el Cuerno de África. Asimismo, los gobiernos donantes no son tan transparentes y responsables como deberían ser, sobre todo hacia las poblaciones afectadas por la crisis. La investigación del IRH en Colombia, Haití, Pakistán, Somalia y Sudán muestra que las decisiones sobre las asignaciones de ayuda no son lo suficientemente transparentes, ni guiadas por objetivos humanitarios. Es más, los gobiernos donantes, en general, siguen informando de su ayuda de manera inconsistente.

Según la ONG ActionAid, dos años después de la adopción por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de un acuerdo para lograr la paulatina desvinculación de la ayuda en la compra de bienes y servicios a proveedores del país donante, se han logrado algunos avances, pero aún son muchos los retos pendientes. En el caso español, cerca del 50% de la AOD está ligada a la adquisición de bienes y servicios nacionales. Con la ayuda ligada, los países donantes protegen a sus empresas de la competencia internacional, lo que redundará en el aumento de los costes y se ignoran aspectos clave como el fortalecimiento de las capacidades de las poblaciones asistidas y su participación en los procesos de desarrollo.

También la agenda política, económica y de seguridad de muchos gobiernos sigue socavando la capacidad de las organizaciones humanitarias para acceder a las poblaciones vulnerables y proporcionar la ayuda sin discriminación. La legislación contra el terrorismo de algunos gobiernos ha llevado a la creación de barreras legales y de procedimiento para acceder a las poblaciones necesitadas en crisis, como Somalia o los Territorios Palestinos Ocupados. Esto está teniendo efectos negativos indirectos en otros donantes, y en otras crisis. Al mismo tiempo, los intereses políticos y las acciones de otras partes, como las autoridades nacionales o los grupos armados, han impedido el acceso y la protección de los civiles que lo necesitan.

La AH basada en principios se pondrá a prueba en los próximos años por los actuales y futuros detonantes de la vulnerabilidad y por una compleja red de actores e intereses que compiten en las zonas de sufrimiento humano. Muchos de los desafíos emergentes son conocidos: la frecuencia y magnitud de los desastres relacionados con el clima, el VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles y epidemias, la violencia especialmente contra las mujeres y menores y la competencia por los recursos energéticos, la crisis alimentaria y las crisis financieras, la extrema pobreza, la urbanización, la escasez de agua, la seguridad energética, la migración y el crecimiento de la población, unos medios de comunicación dominantes y volubles que impulsan la toma de decisiones y la respuesta y, por último, una erosión de la confianza en la AH basada en los principios y buenas prácticas de la donación humanitaria y el derecho internacional.

Mientras la anticipación de la evolución de estos desafíos -impulsada por diversos factores políticos, económicos, legales, demográficos, medio ambientales, y tecnológicos³-, es en el mejor de los casos una tarea compleja, es evidente que sus efectos individuales y combinados ya están dando forma, y continuarán dando forma a la AH internacional. Como señala un reciente informe de Oxfam⁴, es probable que la AH se vaya haciendo considerablemente más necesaria a medida que estas tres tendencias mundiales se combinen: aumento del número de personas expuestas a desastres; aumento del número de desastres relacionados con el clima; e incapacidad de superar la mayoría de los conflictos y llevar a los Estados débiles a una situación de paz y desarrollo sostenible.

En definitiva, el principal desafío es enfrentar las causas que originan esas crisis, al mismo tiempo que transformar el sector humanitario de un modelo reactivo y orientado a la respuesta a uno que sea más capaz de anticipar, prepararse y reducir los riesgos y las vulnerabilidades. La creciente complejidad que rodea la política y la AH en un momento de disminución de la AOD, ponen de relieve la necesidad urgente de la colaboración y las alianzas para mejorar la AH. En lugar de insistir en estas cuestiones bien documentadas, en este apartado se quieren señalar algunas características de las actuales crisis humanitarias y la cambiante arquitectura humanitaria y su capacidad para responder eficazmente a las crisis

³ Las nuevas tecnologías están revolucionando la recogida e intercambio de información, así como la posibilidad de que los propios beneficiarios den forma a su asistencia humanitaria y demanden la rendición de cuentas. Del mismo modo, estas innovaciones potencian el uso de herramientas humanitarias menos tradicionales, tales como dinero en efectivo y vales, la tecnología de telefonía celular, consultas médicas en la web y las intervenciones en el mercado.

⁴ Oxfam. (2012). *Crisis en un nuevo orden mundial. Un desafío para la Acción Humanitaria*, Informe de Oxfam 158, 7 de febrero de 2012.

en relación a sus implicaciones y las oportunidades que se abren para la cooperación descentralizada.

- 1. La persistencia de crisis prolongadas:** Hoy en día la agenda humanitaria está dominada por las crisis prolongadas en un número relativamente pequeño de países, con todas sus complejidades y superposiciones de violencia, desastres naturales recurrentes, múltiples actores, capacidad desigual y cambio en los objetivos a corto y largo plazo.
- 2. Falta de inversión en: (i) la preparación para situaciones de emergencia, (ii) la reducción del riesgo de desastres (RRD), (iii) el desarrollo de la resiliencia y (iv) el vínculo entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo (ARD).** A pesar de que existe una comprensión cada vez mayor en la comunidad internacional humanitaria sobre la necesidad de poner más esfuerzo y énfasis en los cuatro ejes señalados, la realidad es que se sigue invirtiendo muy poco en estas cuestiones, que permiten reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los desastres y ayudarlas a resistir futuras crisis. La respuesta a la crisis como el terremoto de Haití, las inundaciones en Pakistán o la sequía y la hambruna en el Cuerno de África, muestran las consecuencias humanas de la falta de compromiso sostenido por parte de los gobiernos donantes para la prevención de riesgos y los esfuerzos a largo plazo de recuperación y desarrollo.
- 3. La proliferación de nuevos actores involucrados en la respuesta humanitaria.** La respuesta humanitaria se desarrolla cada vez más dentro del ámbito de un amplio espectro de actores, entre los que se incluyen el sector privado, nuevas ONGs, y las fuerzas militares. Como resultado, el panorama humanitario es cada vez más confuso y la ventaja comparativa de los actores humanitarios tradicionales es cada vez menos clara.

Por un lado, en las grandes catástrofes naturales los actores humanitarios tradicionales corren el riesgo de ser dejados de lado por los actores emergentes, como las fuerzas armadas y las fuerzas de protección civil, con unos recursos muy superiores en términos de finanzas, logística y experiencia.

Por otro lado, en situaciones de conflicto armado, algunos nuevos actores adoptan un enfoque “pragmático” o relajado en relación a la AH basada en principios con el fin de reforzar sus propios objetivos políticos o militares. En consecuencia, los actores humanitarios tradicionales, que insisten en los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad puede ser aún más

marginados, y su seguridad puesta en mayor riesgo. Con el tiempo, la necesaria confianza indispensable entre los cooperantes, los beneficiarios y las partes en un conflicto se puede perder.

- 4. El cuestionamiento de la arquitectura humanitaria existente:** El espectacular aumento de los actores involucrados en las operaciones humanitarias, y el creciente papel de los Estados (y sus fuerzas armadas), pone en tela de juicio la existente arquitectura humanitaria y sus mecanismos de coordinación, que están diseñados principalmente para los actores humanitarios tradicionales. Con el fin de mejorar la coordinación, se considera crucial mejorar la cooperación con una amplia gama de donantes ‘no tradicionales’ en respuesta a las crisis en el marco multilateral. Sin embargo, sólo una parte muy pequeña de la ayuda internacional maximiza su impacto trabajando con las organizaciones locales sobre el terreno. Además, en muchos países, el sentimiento de rechazo hacia las organizaciones humanitarias occidentales es cada vez mayor.

Los donantes occidentales, las ONG internacionales y la ONU son sólo una parte de la respuesta. Los nuevos donantes y las ONG de todo el mundo ya aportan un porcentaje significativo de la ayuda humanitaria. La ONU y las ONG internacionales seguirán siendo fundamentales, pero su aportación se valorará cada vez más en función tanto de su capacidad para complementar y apoyar los esfuerzos de otros actores, como de estimular a todos los actores humanitarios para que respeten los principios de la AH.

La gran pregunta es cómo una cooperación como la vasca, con características muy concretas⁵ puede aportar, de la mejor manera, en este entramado tan complejo y con necesidades tan urgentes. Impulsados en parte por las preocupaciones sobre la eficacia del sistema actual, los gobiernos, los donantes y el sistema humanitario en su conjunto están en el proceso de construcción de una nueva arquitectura de la ayuda, en el que la apropiación local y el liderazgo serán la piedra angular. El futuro de la AH se encuentra en las diferentes autoridades locales, nacionales y regionales, así como en la sociedad civil de los países en conflicto y aislados por los desastres. Fortalecer sus capacidades debe ser prioritario para la AH, como lo es desde hace años en el ámbito del desarrollo.

⁵ Características que abordaremos más adelante pero que se refieren a: (i) el tamaño pequeño del conjunto de los fondos, (ii) la importante presencia de ONGD en la gestión de los fondos públicos, (iii) la creación de sólidas alianzas con organizaciones del Sur a través de ONGD con arraigo en el País Vasco y (iv) la larga trayectoria y la presencia en terreno en algunos conflictos y crisis prolongadas.

La AH en los próximos años dependerá sobre todo de los gobiernos y la sociedad civil de los países afectados por las crisis. **En este contexto, la cooperación descentralizada realizada en colaboración con las organizaciones no gubernamentales tiene un papel fundamental que jugar, ya que ésta se ha caracterizado por sus vínculos con la sociedad civil del Sur.** El valor añadido de la cooperación descentralizada radica en la **cercanía** con la gente en el Norte y en el Sur, y en el hecho de propiciar propuestas aterrizadas en un contexto. La cooperación descentralizada promueve o puede promover **la participación, la defensa de los valores, la complementariedad y coordinación** entre departamentos, **las redes entre organizaciones** y sociedad civil, la credibilidad y la confianza. Es precisamente ahora en un contexto de crisis económica cuando la **Educación para el Desarrollo** se convierte en un ámbito de especial relevancia porque desempeña un papel fundamental de denuncia de las causas estructurales que originan las crisis humanitarias y promueve formas de vinculación y participación social para atender dichas crisis.

3. La cooperación descentralizada y su Acción Humanitaria

La cooperación descentralizada constituye un importante actor en el escenario de la cooperación española e internacional. Su importancia radica no solo en los fondos que ha aportado, sino en su proceso de institucionalización y de cercanía con organizaciones de la sociedad civil. En los dos últimos años la crisis de la cooperación descentralizada ha sido tan severa que se habla de desplome, colapso e incluso voladura (Gómez Gil, 2013). Sin embargo, no podemos dejar de reconocer: (i) las aportaciones y trabajo realizado en este ámbito, (ii) aportar pistas para su mejora y (iii) reivindicar unos mínimos y unos umbrales que no se deben traspasar.

El **volumen de fondos** aportados a la cooperación internacional por parte de las comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales (EELL), había alcanzado un grado muy significativo en el sistema de cooperación estatal, comparable al equivalente de un pequeño país donante del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, como podría ser Irlanda o Portugal (que en 2010 destinaron 676 y 490 millones de euros respectivamente a cooperación internacional). Todavía en 2009 y 2010 los montos agregados de la cooperación descentralizada podían compararse con estos países, hablamos que en 2010 la cooperación descentralizada española supuso 510 millones de euros frente a los 3.970 de la Administración General del Estado, es decir un 11,4% del total de la AOD española. Desafortunadamente esta tendencia no se ha mantenido en el contexto de la crisis. 2011, 2012 y 2013 son años trágicos para la cooperación descentralizada: se tambalea la consolidación que veíamos en el sistema de cooperación y los recortes de fondos públicos destinados a la cooperación y la AH son claramente desproporcionados.

La trayectoria de la cooperación descentralizada ha experimentado en las últimas dos décadas una clara evolución, no solo cuantitativa sino también en su fortalecimiento

e institucionalización. La mayoría de los gobiernos autonómicos y locales han desarrollado planificaciones que tratan de orientar y focalizar la ayuda, en algunos casos con escasos resultados, pero se evidencia un avance en la conceptualización y formalización de la cooperación. Con lo que respecta a la AH, su incorporación en planes directores o estratégicos es muy variable. De acuerdo con el IECAH e Intermon Oxfam (2010) la incorporación del concepto de AH en las CCAA muestra cierta evolución a lo largo de los últimos años, calificándola de positiva en el sentido de observar un tránsito de “una ayuda humanitaria reactiva y asistencial a otra de carácter más amplio”. Parte de este fortalecimiento institucional se había venido reflejando en la institucionalización de la cooperación y, concretamente, en la puesta en marcha de acciones en el ámbito humanitario. Si bien las CCAA fueron incorporando los conceptos e incrementando fondos para la AH no se realizó el mismo esfuerzo en la provisión de personal técnico especializado que oriente y acompañe el despliegue de las iniciativas.

La AH de los gobiernos autonómicos y locales ha ofrecido una amplia **variedad de respuestas** a crisis humanitarias: convenios, proyectos, apoyo a organismos multilaterales, creación de comités y, en menor medida, apoyos especializados en los primeros momentos de catástrofes. Esta pluralidad ha respondido a diversas razones, desde el compromiso explícito y concreto de aportar fondos de AH sobre la base de una priorización estratégica previa sustentada en el conocimiento del contexto y los actores sobre el terreno, hasta la asignación de fondos de manera extraordinaria porque la catástrofe en cuestión es altamente mediatizada, con lo cual la acción pierde muchas veces el sentido y se convierte en una donación puntual desarticulada y descoordinada.

El 60% de los fondos en AH descentralizada han estado orientados a post-emergencia. Un elemento central en el estado de la cooperación descentralizada es reconocer el acierto en algunas administraciones que enlazan sus intervenciones en AH con iniciativas de desarrollo. La vinculación ayuda-rehabilitación-desarrollo (VARD) ha sido identificada como positiva en algunas comunidades autónomas y consideramos necesario mantener y profundizar en esta opción. Las características de la AH en el ámbito descentralizado condicionan su capacidad de respuesta por carecer de competencias de política exterior o simplemente por los recursos económicos, humanos y técnicos con los que cuenta. La complejidad para responder de forma inmediata en situaciones de emergencia y el bajo impacto de algunas iniciativas anecdóticas dan cuenta de cuál puede ser el ámbito de actuación y de mayor impacto para la AH descentralizada. Las intervenciones en AH orientadas más a post-emergencia,

a crisis de larga duración y con intervenciones vinculadas a procesos de desarrollo adquieren un carácter de mayor relevancia y se configuran como un ámbito de actuación y especialización de las administraciones subestatales.

De estos fondos, el 86% han sido canalizados a través de ONG. Por lo tanto, al igual que en la cooperación al desarrollo, en el ámbito humanitario las ONG se consolidan como agentes importantes en la gestión de la AOD. No obstante, la realidad nos muestra que estos fondos se vehiculan a través de herramientas e instrumentos que raramente están diseñadas para dar una rápida respuesta o para adaptarse a los diversos contextos de crisis.

Por otra parte, constatamos que la cooperación descentralizada se ha caracterizado por la voluntad de generar **vínculos y cercanía con la sociedad civil del Norte**. Si bien este es un potencial en general de la cooperación descentralizada, observamos como una debilidad que la manera de explicar y traer al Norte las crisis humanitarias ha profundizado poco en sus causas raíz o estructurales y sus interrelaciones en un mundo global. Actores ajenos al sistema de cooperación (como los medios de comunicación) juegan un papel central en esta visibilización de una realidad que muchas veces se presenta de forma errónea y/o cercenada. El sistema de cooperación y el conjunto de sus actores han tenido poca capacidad de incidencia entre los medios de comunicación para que éstos muestren visiones más hondas y cercanas a la realidad. Las iniciativas, sobre todo de las ONG, enfrentan grandes dificultades para transmitir mensajes profundos y de calado sobre las crisis humanitarias por sus propios medios, dejando a las iniciativas de Educación para el Desarrollo un papel menor en esta explicación de las causas profundas de las crisis humanitarias. Si bien esta forma de comunicar es una debilidad, también es cierto que nuevos instrumentos e iniciativas de la cooperación descentralizada han insistido en acercar con mayor rigor las causas de las crisis y los canales de participación para una ciudadanía muchas veces mal informada. Esta necesidad de vincular sociedades y crear lazos de solidaridad informada ha estado cada vez más presente en las estrategias de AH de los gobiernos locales, autonómicos, y desde luego, en las ONG.

Finalmente, a mediados de 2013, es necesario subrayar que estamos *asistiendo al desmantelamiento de la AH pública española*⁶. Se está rompiendo con una trayectoria repleta de grandes esfuerzos y valiosos aprendizajes, con altos costes sociales y humanos y de nula eficacia.

⁶ Rey, F. & Núñez, J.A. (2012). La AH en 2011-2012: tocando fondo. *Informe del Observatorio de la AH*. Madrid: IECAH. Página 5.

3.1. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN CIFRAS

La AH española, y concretamente la descentralizada, enfrenta una grave crisis. Los fondos destinados a AOD y en especial a AH, han descendido drásticamente en los últimos dos años.

Una mirada muy sucinta a los fondos de AH nos revela el comportamiento volátil en la asignación de fondos destinados a AH de los últimos años. Así, el crecimiento de los fondos en AH alcanzó su punto más alto en 2009, cuando la AH se sitúa de forma estable en el entorno del 10% del total de la AOD española (central y descentralizada).

En 2007, en el conjunto de la cooperación española los fondos de AH ascendieron a unos 231 millones de euros, de los cuales el 18,8% (43,4 millones) fueron aportados por las entidades autonómicas y 4% por las locales (8,4 millones). La cooperación del gobierno central representaba, por mucho, el mayor porcentaje de fondos para AH. En los años 2008 y 2009, los fondos de AH son verdaderamente significativos. En esos dos años, el peso relativo de la AH descentralizada disminuyó, debido al rápido crecimiento de la ayuda del gobierno central. En 2009 se llega a los 444 millones de euros, con fuertes incrementos en la cooperación estatal, tanto bilateral como multilateral, representando el 93% del total.

Estas caídas tan abruptas de los fondos evidencian cómo la ayuda humanitaria es más volátil que la ayuda al desarrollo; hay aumentos y descensos bruscos para responder a crisis concretas. El hecho de que en el año 2009 no hubiera grandes crisis con impacto mediático puede explicar la caída que significó una disminución del 37% durante ese año. En el 2010, hay un pequeño repunte de la AH descentralizada española, pero el global de los fondos descendieron, aún con el compromiso explícito del gobierno y de la sociedad española con el pueblo haitiano después del terremoto.

2011 es el año con menos fondos destinados a AH de la serie. Llama la atención la fuerte disminución de la cooperación autonómica y local. Si bien aún no contamos con datos definitivos de 2012 y 2013, podemos adelantar que la caída continúa. En 2013, la previsión presupuestaria por parte de la administración central es de escasos 20 millones de euros, un recorte del 94% con respecto a 2011⁷.

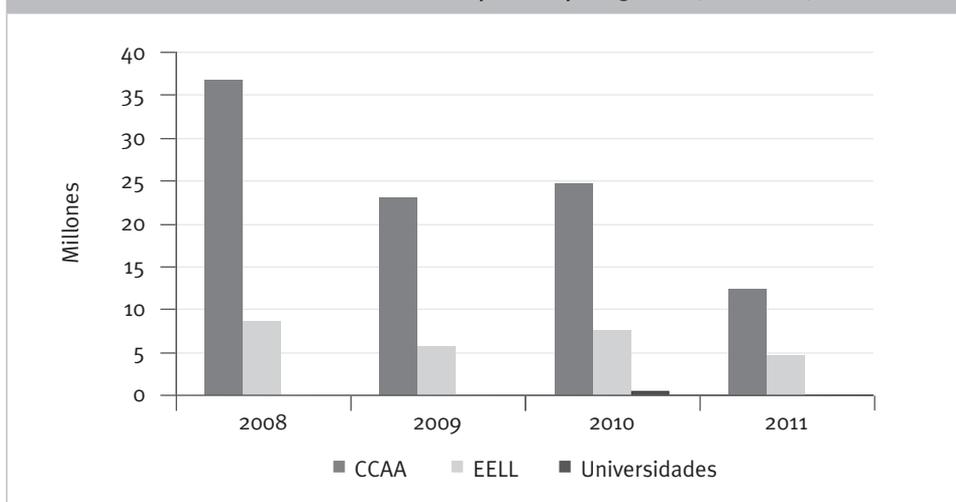
⁷ AAVV. (2013). *La realidad de la ayuda 2012: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: Intermon Oxfam

Tabla 1. Peso relativo de las aportaciones a la Acción Humanitaria por Agente

	2008		2009		2010		2011	
	€	%	€	%	€	%	€	%
CCAA	36.892.205	9	23.093.089	5	24.720.585	6,78	12.333.451	4,02
EELL	8.568.724	2	5.569.930	1	7.542.020	2,07	4.646.390	1,51
Universidades	70.660	0	72.738	0	191.231.	0,05	50.431	0,02
Total	404.261.916	100	473.372.168	100	364.432.201	100	307.108.895	100

Fuente: Elaboración propia a partir de seguimiento Plan Anual Cooperación Internacional (en adelante PACI): 2008, 2009, 2010 y 2011.

Gráfico 1. Desembolsos de AOD para AH por agentes (2008-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de seguimiento PACI: 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

Si miramos con mayor detalle a la AOD destinada por las Comunidades Autónomas a AH vemos un fuerte descenso en los dos últimos años. La AH había significado un 11% con respecto a los fondos totales de AOD de los gobiernos autonómicos en 2007, pero empieza su descenso desde 2008 y alcanza el porcentaje más bajo en 2009 con solo un 5%.

La AH no es prioritaria para muchas comunidades autónomas y están lejos de llegar a un porcentaje significativo de sus presupuestos. Las que destacan por un mayor monto son Andalucía, Castilla la Mancha, Cataluña y País Vasco.

Respecto al porcentaje, bien sabemos que los fondos destinados a AH están determinados por las circunstancias y necesidades de atención en situación de emergencia. Lo que llama la atención es que algunas comunidades autónomas, lejos de presentar un comportamiento errático, se mantienen en porcentajes similares en su asignación anual, lo cual nos habla de opciones claras por la atención a crisis crónicas o de larga duración, más que a emergencias puntuales. En algunos casos, los porcentajes varían drásticamente de un año a otro o en un mismo año hay comunidades autónomas que destinan hasta un 24% y otras apenas un 2% del total de sus fondos.

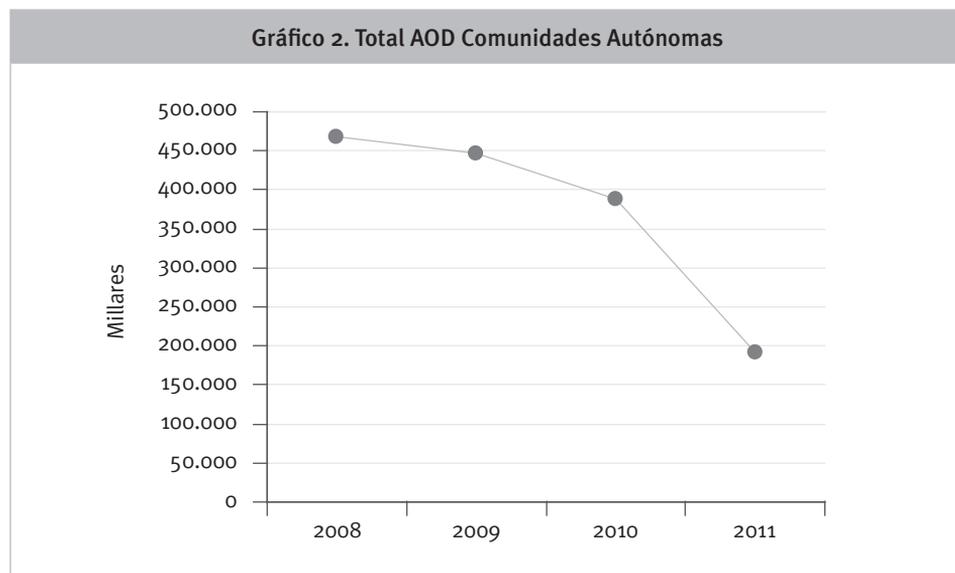
Tabla 2. Evolución de la AOD destinada a AH de las CCAA (2008-2011)

	2008			2009			2010			2011		
	AOD	AH	%	AOD	AH	%	AOD	AH	%	AOD	AH	%
Andalucía	96.775.351	11.802.806	12	99.333.442	3.610.025	4	80.656.809	11.615.810	14	14.588.908	0	0
Aragón	9.610.565	1.037.648	11	10.603.015	923.873	9	11.260.180	903.217	8	6.902.553	557.000	8
Asturias	11.776.201	1.319.000	11	11.325.801	623.584	6	12.149.189	1.102.180	9	11.374.076	1.973.522	17
Baleares	15.594.107	903.481	6	14.924.160	476.200	3	9.867.813	187.324	2	1.659.926	0	0
Canarias	18.746.030	91.042	0	16.225.134	48.137	0	12.050.300	129.721	1	2.403.002	50.000	2
Cantabria	5.116.708	148.601	3	5.850.388	115.000	2	2.039.289	83.000	4	3.933.283	15.000	0
Castilla-La Mancha	40.341.400	4.498.558	11	46.390.370	7.143.670	15	38.125.839	2.816.046	7	356.043	0	0
Castilla y León	10.333.747	1.046.988	10	11.886.118	233.685	2	10.514.280	159.811	2	9.154.381	275.000	3
Cataluña	62.827.889	4.959.701	8	57.301.759	3.997.000	7	56.734.335	2.403.535	4	33.005.358	1.366.000	4
Extremadura	9.087.860	257.042	3	13.774.550	425.449	3	14.396.489	686.466	5	9.166.574	362.094	4
Galicia	12.781.162	1.075.000	8	12.289.957	720.000	6	10.748.153	0	0	7.000.733	72.183	1
La Rioja	4.078.224	40.000	1	3.866.889	18.000	0	4.224.228	242.685	6	3.180.134	0	0
Madrid	38.979.100	1.449.143	4	38.078.638	658.353	2	35.836.242	855.505	2	10.650.489	886.766	8
Murcia	5.130.756	151.581	3	4.744.959	0	0	2.188.329	93.000	4	246.305	0	0
Navarra	20.699.796	831.653	4	20.649.818	122.952	1	20.508.760	107.081	1	18.263.294	561.256	3
País Vasco	40.837.201	1.954.394	5	39.649.544	2.696.177	7	44.352.387	2.563.056	6	44.916.683	5.222.469	12
C. Valenciana	64.815.651	5.245.568	8	39.143.379	1.280.984	3	23.241.013	642.149	3	15.048.562	992.160	7
Melilla	84.800	80.000	94	0	0	0	130.000	130.000	100	0	0	0
	467.616.548	31.566.638	7	446.037.922	21.812.105	5	389.023.635	23.948.437	6	19.850.304	12.333.450	6

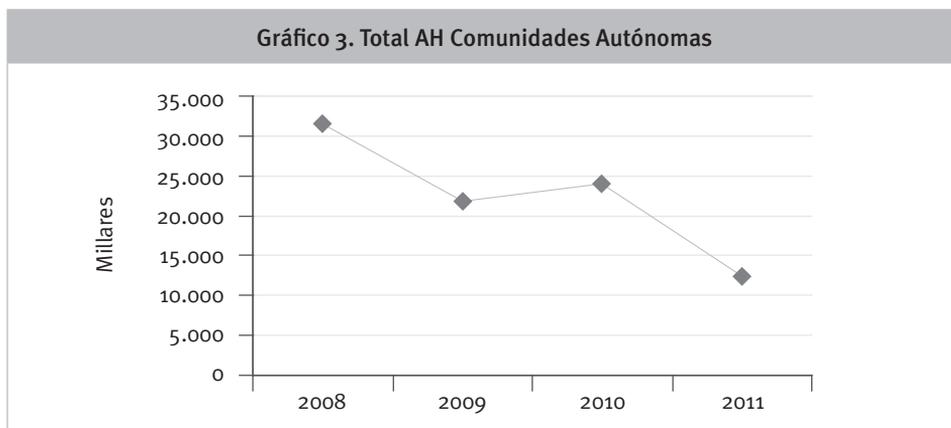
Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento PACI: 2008, 2009, 2010 y 2011.

De acuerdo con el IECAH, la cooperación autonómica tendría que seguir las tendencias internacionales que señalan la necesidad de establecer un porcentaje mínimo de asignación de fondos a AH: se recomienda disponer de, al menos, entre un 7 o un 10% de la AOD. La finalidad de establecer este porcentaje, junto con mecanismos de asignación adecuados, es garantizar una mayor previsibilidad de la ayuda para consolidar acciones no solo en contextos de emergencias, sino también en otro tipo de contextos que necesitan atención prolongada.

Este punto es clave para la cooperación autonómica y local. Como ya hemos mencionado, la capacidad de respuesta y de eficacia que requieren las emergencias entra en tensión con los instrumentos para la asignación de fondos de muchos gobiernos y de sus principales ejecutoras, las ONGD. Por ello, es necesario revisar de qué manera se pueden hacer asignaciones o instrumentos que garanticen esa previsibilidad, así como la orientación de la AH a contextos de crisis prolongadas o crónicas que permiten un mayor impacto por el tipo de intervención y por las condiciones de los actores que participan.



Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento PACI: 2008, 2009, 2010 y 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento PACI: 2008, 2009, 2010 y 2011.

Los años 2009 y 2010 presentan una drástica caída de los fondos de la AH autonómica. A pesar del terremoto de Haití, 2011 es el año con menores fondos destinados a AH de la historia reciente de la cooperación autonómica; los escasos 12 millones de euros reflejan el frágil compromiso de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, las aportaciones de las Entidades Locales a la AH también son significativas. Si bien es difícil obtener datos precisos de cada uno de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, podemos tener una foto general sobre los fondos destinados. Como podemos observar en la tabla 3, la disminución de los fondos en AOD es importante, siendo el descenso entre 2009 y 2010 del 17,5%. En relación a esa disminución de fondos, la AH ha tenido su punto más bajo en 2009 representando solo el 4% del total. En 2010, a pesar de la catástrofe en Haití, los fondos remontan muy poco, colocándose en un 6% de un total de 121 millones de euros (cantidad similar a la del 2007).

Tabla 3. Evolución de la AOD en AH de las Entidades Locales (2008-2011)

	AOD	AH	%
2008	148.775.501	8.568.724	6
2009	147.182.837	5.569.930	4
2010	121.391.523	7.542.020	6
2011	95.291.534	4.646.390	5

Fuente: Elaboración propia con datos de seguimiento PACI: 2008, 2009, 2010 y 2011.

4. La Acción Humanitaria en el País Vasco

La cooperación vasca se ha caracterizado por el esfuerzo realizado por innovar y mejorar su sistema de cooperación. En relación a la AH, la cooperación pública vasca (desde los distintos niveles de gobierno) ha sido muy sensible a las necesidades en contextos de emergencia y de crisis prolongadas, y se ha ido consolidando este ámbito de la cooperación como una prioridad en el ámbito autonómico y local. El gobierno autonómico incorporó desde 2003 convocatorias específicas para AH y ayuntamientos como el de Vitoria-Gasteiz han sido pioneros en atender este sector.

4.1. LA ACCIÓN HUMANITARIA DEL GOBIERNO VASCO

El Plan Director 2008-2011 de cooperación internacional del Gobierno Vasco, recogió la AH en la Directriz V, formulada como *Consolidar una política coherente e integral de AH, que contribuya a un desarrollo a largo plazo*. Esta directriz planteó desarrollar tres grandes líneas: (i) la definición de un marco teórico de referencia; (ii) establecer un marco coherente de instrumentos y (iii) consolidar presupuestariamente.

Durante 2011 el Gobierno Vasco realizó un ejercicio de evaluación del Plan Director y se avanzó en un primer borrador del nuevo Plan 2012-2017, que sigue sin ser aprobado. También, se inició el diseño una Estrategia Vasca de AH que partió de un diagnóstico y la presentación de un documento borrador con los lineamientos y marco de acción. El objetivo de la estrategia era “dar pautas operativas a los servicios de la recién creada Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo” pero el trabajo no ha sido concluido. Desde nuestro punto de vista, este borrador supuso un avance tanto en la elaboración participativa del diagnóstico como en el trazado de posibles líneas de acción que se presumen pertinentes.

El Plan 2008-2011 partía de una declaración de principios y definición de sectores para orientar las acciones. El objetivo general se formuló como: *Salvar la vida, aliviar el sufrimiento, proteger la dignidad humana y salvaguardar los derechos de las personas afectadas por desastres, estableciendo las bases para el desarrollo futuro, promoviendo los derechos humanos y la construcción de la paz, mediante la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de las capacidades de la población.* También, esta definición incorporó una serie de líneas transversales y unos sectores de actuación prioritarios, que continuaron siendo amplios y ambiciosos, pero que orientaron el trabajo en AH: (i) ayuda de emergencia; (ii) asistencia prolongada a personas refugiadas y desplazadas; (iii) mitigación de desastres; (iv) rehabilitación inicial post-desastre y (v) prevención de desastres y conflictos armados.

Asímismo, el dicho Plan Director contempló la implementación de dos instrumentos: una línea de financiación permanente y una línea de financiación de Estrategias-Marco de AH. De acuerdo con la memoria estadística presentada por la Agencia Vasca de Cooperación (2011) entre 2008 y 2010 se aprobaron un total de 50 proyectos en la línea permanente de AH y 7 Estrategias Marco de AH (todas ellas destinadas a países africanos). En el cuadro 3 se pueden ver el número de iniciativas financiadas a través de los dos instrumentos de AH.

Año	No. proyectos emergencia	AOD	Año	Estrategias Marco AH	AOD
2008	14	10.350.559	2008	2	6.934.807
2009	15		2009	2	
2010	21		2010	3	
2011	21		2011	3	

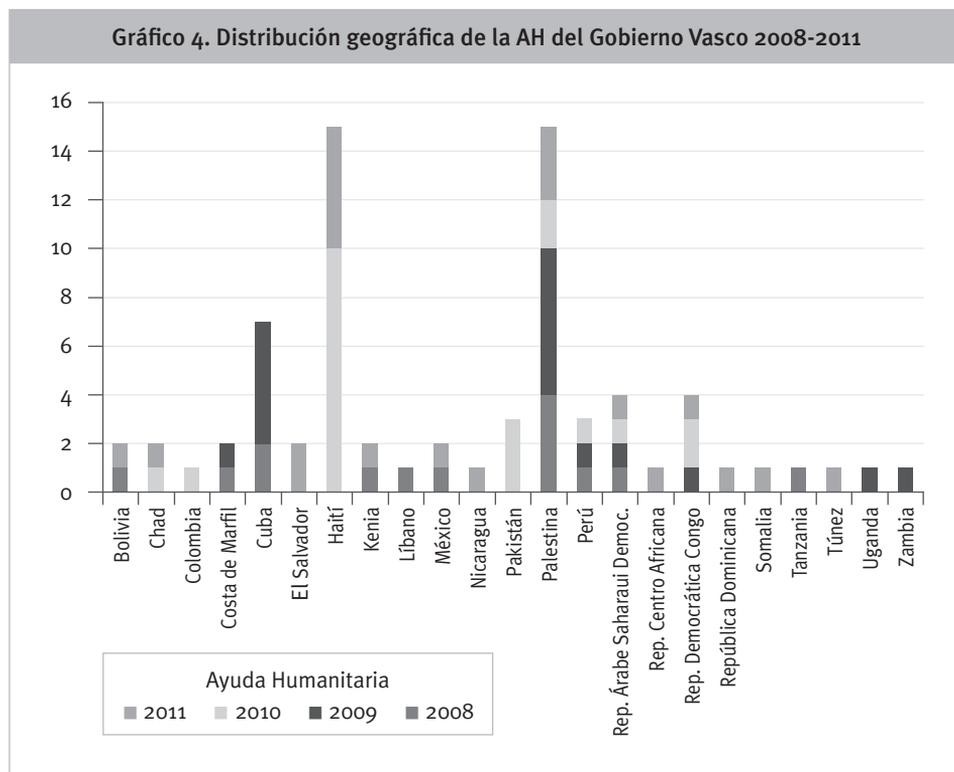
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Memoria Estadística período 2008-2010 y 2011.

Si miramos la ejecución del Plan Director 2008-2011 podemos encontrar algunas pautas del comportamiento que ha tenido la AH. Por un lado, el tipo de iniciativas aprobadas y, por otro, su distribución geográfica. Los montos destinados a AH en estos años han supuesto alrededor de 17.285.359 de euros, mayoritariamente destinados a proyectos de emergencia.

De acuerdo a la información de la propia Agencia Vasca de Cooperación (2008-2011) la mayoría de los fondos y proyectos de AH estuvieron orientados a la asistencia

prolongada a personas refugiadas y desplazadas. En 2008 y 2009 alcanzó el 40% y en 2011 aumentó al 46% de los fondos destinados. El segundo subsector que tuvo más atención es la rehabilitación inicial post-desastre, alcanzando en los últimos años alrededor del 30% de los fondos totales de AH. La ayuda de emergencia (así clasificada por el PACI) no supera el 12% en el 2011. Los datos descritos en este cuaderno, centralmente relacionados con la ejecución del Plan Director 2008-2011 de Gobierno Vasco, tendrán grandes cambios a partir del 2013 **debido a los recortes**.

Por lo que respecta a la distribución geográfica, en este mismo periodo de tiempo, el número de países al que se destinaron fondos de AH fue grande: 23 países. De ellos destaca Haití por la emergencia del 2010, los Territorios Palestinos y la República Saharai, con los que ha habido una tradición de cooperación durante muchos años desde Euskadi, al igual que con Cuba o la República Democrática del Congo.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos construida por ALBOAN, basándose en las memorias y boletines oficiales de resoluciones de cooperación internacional de Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco.

Esta distribución, confirma una tendencia de la cooperación autonómica hacia el apoyo y atención a crisis crónicas y de larga duración. Como hemos venido apuntando existen, al menos, dos elementos clave que determinan esta orientación: por un lado el marco de gestión-planificación y por otro los actores que intervienen.

- Respecto al **marco de gestión** ya se han descrito los principales elementos que aborda el Plan Director en materia de AH, quizá habría que añadir que en relación al cumplimiento de los objetivos de ese plan aún hay camino por recorrer. En relación a la consolidación presupuestaria se planteaba en el Plan Director la asignación de un porcentaje indicativo comprendido entre el 6 y el 8% de los fondos distribuibles. Si bien no es un porcentaje alto, es cierto que ha permitido el desarrollo de las dos líneas de financiación antes expuestas pero con poca estabilidad a lo largo de los años. Como podemos observar en la tabla 2, los fondos en AH han variado desde un 5% en 2008 hasta un 12% en 2011.

Como parte de este marco de gestión es necesario indicar que más allá de los fondos asignados a los distintos instrumentos, la gestión de éstos requiere una serie de requisitos y procedimientos que hacen que su asignación no sea de forma ágil e inmediata cuando sucede una catástrofe o emergencia humanitaria. El tiempo de respuesta supera el mes o mes y medio, lo que no representa una respuesta inmediata a las emergencias o desastres que suponen en un plazo de tiempo no superior a 48-72 horas desde que se produce la emergencia⁸.

- El segundo elemento es el **mapa de actores** que participan en la ejecución de fondos de AH. Una característica de la cooperación descentralizada en general, y de la vasca en particular, es el gran protagonismo de las ONGD, principales gestores de los fondos.

Esta característica ha marcado el sistema de cooperación vasco. Podemos encontrar distintas explicaciones a este hecho, pero una central es la propia ley de cooperación que define que el 90% de los fondos se canalizarán vía

⁸ De acuerdo con Cruz Roja: "Agencias internacionales y ONG especializadas identifican la necesidad de crear unos sistemas rápidos, eficaces y autónomos que coordinados den una respuesta efectiva, eficiente y proporcionada a las distintas realidades de las emergencias humanitarias producidas por los desastres. Rápida, por la necesidad urgente de ayuda que provocan las catástrofes, en un plazo que no debe ser superior a 72 horas, eficaz por la necesidad de eficacia en el trabajo desarrollado, para lo cual se cuenta con personal especializado y las últimas tecnologías puestas al servicio de la emergencia" ver: <http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANALFORMACION/ERU/eru/erua.htm>

ONGD. Sin embargo, no podemos atribuir a este único elemento la configuración del sistema; también se explica por las escasas capacidades que la propia administración ha tenido hasta muy recientemente para involucrarse en otro tipo de procesos (condición que ha cambiado a partir de los últimos años, con la dotación de un equipo cualificado en la Agencia Vasca de Cooperación), o la voluntad política de explorar nuevas formas de cooperación que supongan la participación del propio gobierno no solo con fondos de cooperación, sino jugando un papel de coordinador y articulador de los distintos agentes y recursos presentes en Euskadi para atender emergencias humanitarias o crisis de larga duración.

Así, las ONGD se han configurado como el principal agente de ejecución de fondos, también en los destinados a AH. En el panorama vasco de la cooperación, existe un grupo reducido de ONGD con mayor capacidad para responder a emergencias o intervenir en contextos de crisis crónicas, que requiere un alto nivel de especialización y la articulación con redes internacionales de AH. De ahí que las organizaciones que actúan en el contexto vasco especialista en AH son pocas y están más involucradas en procesos de atención post-emergencia que de ayuda inmediata.

Otro elemento importante a considerar es que tanto la opción del Gobierno Vasco como la de los actores involucrados, considerando sus capacidades y ámbito de especialización, ha sido la de potenciar estrategias VARD, de vinculación de la ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Esto se observa por el tipo de proyectos aprobados y su continuidad.

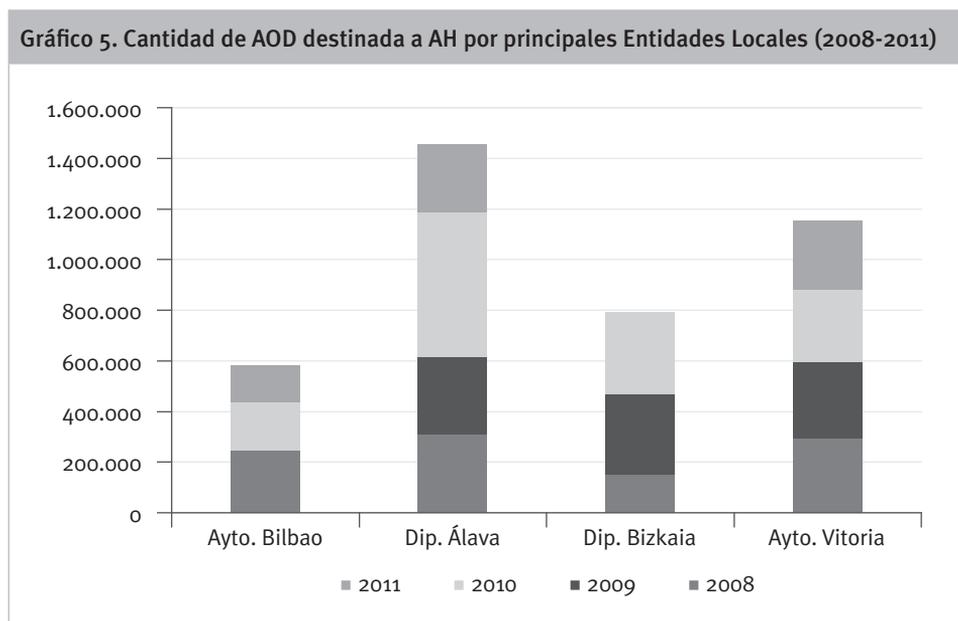
Por otro lado, también es cierto que la percepción de los actores involucrados en la cooperación vasca es que la política de AH se ha quedado a medio camino en su proceso de consolidación. Se ha hecho un gran esfuerzo, pero la falta de concreción de la Estrategia Vasca de AH y de una dotación presupuestaria, dan cuenta de la necesidad de un esfuerzo adicional por consolidar esta política y sobre todo, definir prioridades y tomar decisiones para una mayor orientación e impacto.

Los recortes en los fondos de cooperación de 2013 impactan directamente en la línea de AH. La decisión de no sacar convocatoria de ninguno de los dos instrumentos tendrá repercusiones en la asignaciones no solo de este año, sino también de los siguientes dos años. Es nuestra obligación insistir en que el camino andado en este sector y los avances realizados en AH no pueden quedarse a

mitad de camino. Confiamos que los fondos se recuperen, los instrumentos se restablezcan y la senda del apoyo decidido y comprometido a la AH se retome para consolidar una política que corre el riesgo de quedarse a mitad de camino.

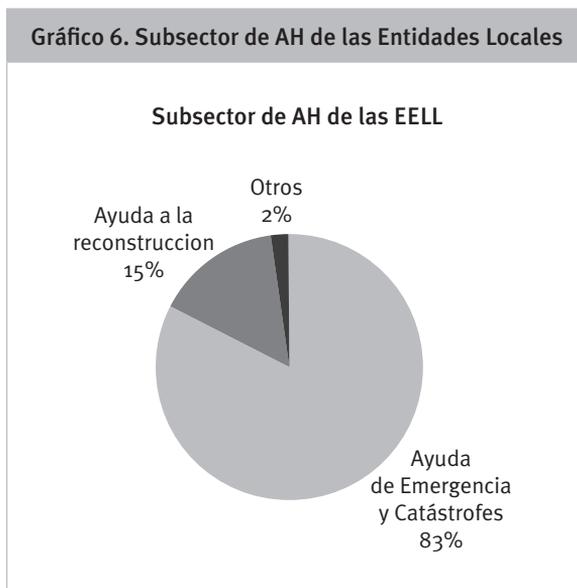
4.2. LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Los principales Ayuntamientos y Diputaciones del País Vasco contribuyen de manera decidida a acciones en contextos de emergencia y humanitarios. Por ello, en este apartado realizaremos un acercamiento a la AH que entre 2008 y 2011 han impulsado los Ayuntamientos de las capitales vascas y Diputaciones que tienen convocatoria de AH: Bilbao y Vitoria-Gasteiz por un lado; Diputación de Bizkaia y Álava por otro. En estos años, este conjunto de donantes han apoyado 80 proyectos de AH, sumando un total de casi 4 millones de euros.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos construida por ALBOAN basándose en memorias y boletines oficiales de resoluciones de cooperación internacional de Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno Vasco.

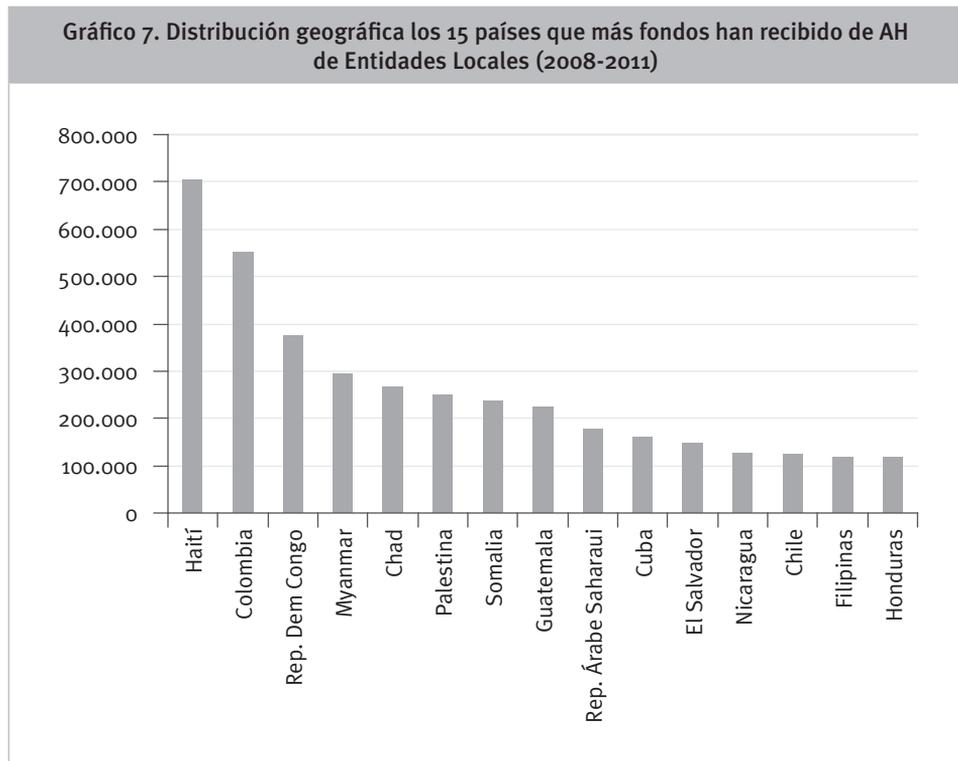
Como se puede observar, el año 2010 ha sido el de mayores aportaciones debido a la emergencia de Haití. La entidad que más fondos ha destinado en el periodo 2008-2011 es la Diputación Foral de Álava, seguida del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.



Si consideramos la distribución sectorial de estos proyectos, podemos observar que el 83% podrían clasificarse⁹ como iniciativas de Ayuda de Emergencia y Catástrofes (código 720 en la clasificación del CAD) que abarca todo tipo de ayuda de emergencia, ante catástrofes y humanitaria y la ayuda a refugiados. El porcentaje restante, 15%, son iniciativas orientadas más a ayuda a la reconstrucción catalogada con el código CAD 730.

⁹ La clasificación en los códigos CAD ha sido realizada por ALBOAN a partir de la información disponible de proyectos aprobados por estas entidades locales y publicada en boletines oficiales y/o memorias anuales. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz realiza su propia clasificación y es la que ALBOAN ha considerado para la elaboración de estos datos.

Si vemos el recorrido de la AH de las Entidades Locales en estos últimos años, observamos que las iniciativas se han desarrollado en 28 países, mayoritariamente destinados a países de África, como nos muestra el gráfico 7.



La distribución geográfica obedece a emergencias que se van presentando y para las que las ONGs locales solicitan fondos. El grueso de los fondos es ayuda canalizada a través de ONGs locales que tienen vinculación en dichos países con sus otras organizaciones locales. Las iniciativas de ayuda directa escasamente llegan al 10% de los fondos.

Una buena práctica: el Fondo Alavés de Emergencias (FAE)

Esta iniciativa representa un ejemplo de coordinación de los actores y de innovación en la AH que desarrollan las entidades locales en el País Vasco. El FAE se puso en marcha en 2005 con la intención de ser un instrumento que sume esfuerzos, fondos y que de respuesta ágil y eficaz a situaciones de emergencia en países en desarrollo. Participan tres entidades, dos públicas y una entidad privada: La Diputación Foral de Álava, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Fundación Caja Vital (ahora fusionada en Kutxabank). Esta alianza entre instituciones público-privadas ha puesto de manifiesto la posibilidad de explorar nuevas formas de asociación que permitan mayor eficacia y calidad en la respuesta humanitaria.

El fondo ha contado con aportaciones por un total de 1.415.701 euros (a 2010), con los que se han apoyado un total de 26 intervenciones en 17 países. La ejecución de los fondos es a través de ONGs afincadas en Álava y con trayectoria en el ámbito humanitario.

Las condiciones del sistema, tanto en capacidades como actores y opciones tomadas, orientan hacia una respuesta humanitaria más bien dirigida a contextos de crisis crónicas o de larga duración. Éste puede convertirse en un posible ámbito de especialización de la cooperación descentralizada, desde el que aportar su valor específico, dado su tamaño, capacidades, trayectoria y mapa de actores.

5. Recomendaciones para la mejora de la Acción Humanitaria vasca

La mirada a los retos que plantea el contexto cual y el análisis del estado de la AH en la cooperación vasca, junto con el contraste continuo de la experiencia en el Sur y la ejecución de fondos desde el Norte, nos permite realizar una serie de observaciones en relación a los posibles espacios de fortalecimiento del sistema de cooperación vasco y, concretamente, de su AH.

ALBOAN es una organización que trabaja en el AH de la mano de un socio global, el **Servicio Jesuita a Refugiados**, y es desde esa alianza clave desde donde hemos contrastado las necesidades que enfrentamos en el terreno con el actual escenario de la AH vasca, con el objetivo de detectar áreas de mejora y ganar en eficacia.

5.1. RECOMENDACIONES GENERALES

Priorizar contextos de crisis prolongadas y recurrentes

- Al no tener competencias en materia de política exterior y estar sujeta a una menor presión con respecto a intereses geo-políticos y militares, la cooperación descentralizada puede y debe jugar un papel importante en este ámbito: Para ello, es necesario asegurar una financiación estable para **crisis olvidadas** y de larga duración que no están siendo atendidas ni difundidas por los medios de comunicación. Esta apuesta supone renunciar a una posible mayor visibilidad mediática por parte de la entidad financiadora. Implica una opción clara por la eficacia, coherente con su capacidad financiera, de respuesta y de gestión. Esta apuesta da continuidad a la trayectoria de colaboración con ONGD del ámbito local en Euskadi en contextos en los que estos actores han

venido trabajando y donde han ido acumulando una rica experiencia de trabajo e importantes aprendizajes.

- Dentro de estos contextos, es necesario reconocer la **diversidad** de situaciones posibles (campos de personas refugiadas, desplazadas internas, refugiadas urbanas e integración en comunidades de acogida). El contexto actual nos encamina a crisis recurrentes en contextos que están siendo golpeados por distintas causas y también por los efectos del cambio climático. Este reconocimiento obliga a flexibilizar las respuestas e instrumentos para atender a distintas necesidades en terreno, que hasta ahora intentamos atender con los mismos instrumentos para distintos contextos.
- La cooperación descentralizada tiene un amplio margen de mejora en el acompañamiento de su AH con la cooperación al desarrollo. Articular ambas agendas puede significar un elemento de mejora sustancial y de coordinación entre agentes, instrumentos e intervenciones. Potenciar estrategias **VARD**, de **vinculación ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo**, puede ser una vía importante para la vertebración de las distintas aportaciones de la cooperación descentralizada. Estas estrategias deberían proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.

Potenciar las ventajas de la cooperación vasca

La cooperación vasca puede caracterizarse por dar un **papel central a la sociedad civil** y procurar un contacto más directo y permanente con ella. La sociedad civil es un actor central: nuestra aportación está en la capacidad de **vincular a la sociedad civil más cercana** (en Euskadi) y la de los contextos en los que trabajamos. Es clave en este proceso saber llegar a la sociedad para que tome conciencia tanto del problema de fondo que acompaña a todo contexto humanitario, como del hecho de que **ella misma es el resorte final del mecanismo de incidencia** para que los agentes políticos facultados para ello tomen las medidas adecuadas para la corrección de las causas estructurales de las crisis humanitarias.

- La cooperación vasca acumula una **innegable trayectoria** en estrategias de sensibilización y transmisión a la ciudadanía de conocimiento de las realidades

de países en desarrollo y de contextos humanitarios. Esa trayectoria puede desarrollarse aún más apoyando procesos de **sensibilización e incidencia** en temas de AH. La cercanía con la ciudadanía permite educar, comunicar y generar apoyo para las acciones de solidaridad de los propios gobiernos y de las entidades sociales que forman parte del entramado de AH.

- **Rescatar la importancia de lo pequeño:** eso nos permite hacer trabajo orientado a la población más vulnerable. Al no buscar el protagonismo en lo macro ni estar sujeto a sus condicionamientos y riesgos, la intervención humanitaria puede centrarse en lo pequeño, en ámbitos locales que muchas veces tienen carácter de germinal (innovación en las formas de acompañamiento, en atención y servicios, en participación y organización comunitaria, etc.). Ese reconocimiento a los avances pequeños, pero constantes y acompasados, nos permitiría poner en valor la AH local y traer a nuestro contexto experiencias significativas de impacto en terreno.

Asumir el reto de la coordinación

- Como cooperación vasca es necesario fomentar y, en algunos casos, asegurar la **coordinación** de las acciones con otros actores con mayor capacidad o experiencia, sobre todo cuando se trate de **emergencias humanitarias**. La respuesta en contextos de emergencia requiere capacidades (financieras, técnicas y humanas) que la cooperación descentralizada no ha desarrollado ni le son inherentes. Por eso, es imprescindible **definir criterios para la decisión de apoyos en emergencias**, elegir socios y establecer mecanismos ágiles para dar respuesta delegada y coordinada.
- La AVC está en condición de asumir el liderazgo de esta coordinación en relación a entidades multilaterales o estatales. Al interior de la CAPV, para apoyar y potenciar experiencias como la del Fondo Alavés de Emergencias, que permiten la suma de esfuerzos y la agilidad de respuesta.

Impulsar nuevas formas de relación

Compromiso a largo plazo: confianza y reconocimiento mutuo

- **Alianzas** basadas en el reconocimiento mutuo. Sobre la base de la cercanía como rasgo característico, se deben fortalecer relaciones de confianza entre

las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil a nivel regional o local. En el ámbito de la AH, no son muchos los actores que participan y el diálogo y la construcción conjunta es posible. La coordinación se hace más palpable por la especificidad del sector y por la urgencia de hacer más eficaces las respuestas a contextos cada vez más demandantes.

- Desarrollar el **enfoque de alianza** supone: vincularse con territorios, colectivos y sociedades en relaciones de largo plazo. Implica el reconocimiento a la trayectoria y a las capacidades y aportaciones de las actoras socias. Para ello, es necesario desarrollar nuevas herramientas basadas en la confianza mutua entre los distintos agentes, mecanismos de acreditación, acceso a convocatorias y justificación que dejen atrás las cargas de gestión y administración que actualmente rigen el ciclo de cualquier intervención y faciliten la atención humanitaria, su eficacia y su continuidad en contextos de crisis recurrentes.
- La coyuntura actual nos brinda la oportunidad de lanzar una Estrategia Vasca de AH que haga opciones, trace el camino y consolide instrumentos eficaces y nuevas formas de trabajo para el futuro. Pensamos que el documento borrador de la Agencia Vasca es positivo y recoge una serie de líneas estratégicas pertinentes. Sin embargo, es en la puesta en práctica de dichas ideas, algunas todavía muy abiertas y aún sin concretar, donde estará el verdadero resultado de este trabajo. Por eso proponemos que a la hora de concretar los instrumentos y herramientas, el **proceso** debe ser también **participativo**, involucrando a distintos actores que son ejecutores de los fondos como ONG y administraciones de otros niveles de gobierno que pueden sumarse y formar parte de una estrategia integrada y coordinada en Euskadi. De tal manera que no solo coincidamos en las ideas, sino que también en los instrumentos y mecanismos podamos dar un salto en este enfoque de alianza tan necesario para mejorar la eficacia de nuestra cooperación. Por la cercanía con las necesidades en terreno, creemos necesaria la participación y la articulación de esfuerzos. Es necesario horizontalizar la cadena de la ayuda y no hacerla más rígida. Consideramos que la coyuntura actual (de crisis y de replanteamiento de algunos instrumentos) nos da la oportunidad de dialogar y pensar juntos.

Planificación, evaluación y aprendizaje compartido

- Dedicar recursos y tiempos a las **sistematizaciones y evaluaciones**, pensadas en clave de aprendizajes. No hay que desaprovechar los proyectos que se ha ido evaluando y de los cuáles hemos ido aprendiendo durante los últimos años.

Para ello, existen múltiples herramientas que permiten generar este aprendizaje, socializarlo y aportar a un sistema vasco de AH más eficaz.

- Fomentar el uso de **evaluadores externos locales** especializados en proyectos y contextos de AH. También, intentar ampliar la mirada y no evaluar solo la intervención, sino la suma de éstas en contextos en los que la cooperación vasca ha permanecido. La mirada de proceso es necesaria y la meta-evaluación también. Debemos trascender la mirada de la evaluación como medida de control y apuntalarla como estrategia de aprendizaje y mejora continua, en la que los distintos actores que intervenimos tenemos un papel diferenciado e importante.

5.2. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

→ Para las administraciones públicas: administración cercana y facilitadora

Asumir los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD)

- Lo humanitario se basa en principios distintos y complementarios al desarrollo como lo son los de la Buena Donación Humanitaria (GHD), firmados en 2005 por el gobierno español y que deben orientar la coordinación y el buen hacer de los gobiernos autonómicos y locales, teniendo siempre en cuenta el alcance y las posibilidades de estas entidades, con notables diferencias con respecto a otros agentes (Estados, NNUU), pero también con potencialidades propias a las que aquellos no pueden aspirar.

Previsibilidad de la ayuda: compromisos presupuestarios como muestra de voluntad política

- Contar con partidas y fondos específicos dentro de los presupuestos autonómicos y de las entidades locales para la AH.
- Dedicar recursos específicos y prioritarios para crisis crónicas y recurrentes.
- Revisar los instrumentos, flexibilizarlos y adaptarlos.

Diseño de herramientas para emergencias acordes a los estándares mínimos aceptados de respuesta temprana basados en la coordinación de actores y articulación de los distintos niveles de gobierno.

Definición de prioridades desde el diálogo y la lectura de la realidad

- Siguiendo la apuesta por vincular la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, favorecer la continuidad de proyectos de AH con otros de desarrollo (vía baremación). Y de la misma manera, integrar el enfoque VARD también en las intervenciones preventivas.
- Atender a las necesidades de fortalecimiento institucional para la eficacia de la acción en terreno.
- Propiciar los espacios adecuados de participación tanto de las ONG vascas como de sus aliados en terreno para la adecuación de los instrumentos y la puesta en marcha de las estrategias.

Personal cualificado

- Disponer de personal de referencia para este sector. La Agencia Vasca cuenta con un equipo fortalecido y especializado; es la oportunidad de establecer bases sólidas para el impulso de la AH en el gobierno autonómico.
- Invertir en formaciones en AH para contar con personal especializado en la administración y en las ONG.

Apuesta por la Educación para el Desarrollo (EpD) ligada a la AH

- Incluir la EpD como un elemento formador e informador sobre los contextos humanitarios, sus causas y sus posibles vías de resolución. En este sentido, es necesario ampliar la perspectiva hacia estrategias de EpD más integrales, superando una relación exclusiva entre la acción financiada en el Sur y la actividad en el Norte, desarrollando acciones de EpD en el país que sufre la contingencia humanitaria y diseñando estrategias de sensibilización e incidencia social y política basados en los puntos comunes a muchas de estas situaciones (conflictos en torno a recursos naturales, abandono mediático, dependencia de la ayuda...).

Papel promotor y proactivo en la generación de espacios de participación, reflexión y coordinación

- Mejorar el funcionamiento de los espacios existentes, por ejemplo, el Consejo Vasco de Cooperación en el que coinciden distintos agentes de la cooperación

vasca y que podría tener un papel más relevante para la definición de la política y sobre todo para la coordinación y reflexión compartida.

Esto permitiría que las distintas administraciones e instancias se involucren más como agentes de cooperación y en el caso de AH pongan a disposición de ésta capacidades y recursos.

Por otro lado, es necesario que las administraciones públicas apoyen el fortalecimiento de la sociedad civil organizada para participar en este tipo de política y acciones, y reconozcan la legitimidad de esta participación. Abrir canales reales de participación para el diseño de instrumentos y política dirigida a la AH permite fortalecer tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a las administraciones, en pro de un mejor sistema de cooperación.

Gestión más ágil y adaptada

- Simplificar formatos y requisitos lo máximo posible.
- Flexibilizar formatos y criterios de baremación para la ayuda de emergencia (se exigen los mismos para emergencias y acciones humanitarias).
- Armonizar formatos de presentación de propuestas e informes entre las distintas administraciones públicas, al menos en Euskadi
- Facilitar el trabajo en varias lenguas (castellano, inglés y francés). Disponer de formatos de presentación de propuestas y de seguimiento (informes financieros y narrativos) en inglés y francés, así como aceptar dichos informes sin traducción.
- Posibilitar modos de justificación más sencillos. Acreditar la buena gestión mediante la auditoría de proyectos o auditorías anuales de la organización, además de los informes narrativos.
- Avanzar hacia una gestión digital de los dossiers (archivo digital) que facilite y agilice la rendición de cuentas.

→ Para las ONG vascas

- Disponer de personal de referencia para este sector. Invertir en formaciones en AH de personal encargado, para lograr su especialización.

- Dedicar esfuerzos especiales para atender a las crisis olvidadas, aunque no supongan visibilidad.
- Desarrollar el enfoque de “alianza” con las organizaciones aliadas. Es importante vincularse con territorios, colectivos y comunidades en relaciones de largo plazo, favoreciendo la cercanía, la confianza y el conocimiento mutuo. Así como identificar conjuntamente estrategias de intervención.
- Trabajar la vinculación de la AH con la Rehabilitación y el Desarrollo (VARD). Diseñar estrategias de trabajo para el momento del desplazamiento, del retorno y de la salida, realizando vínculos posteriores con otras organizaciones locales que puedan continuar trabajo de desarrollo, de forma adecuada al contexto y con mirada en el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Dedicar recursos y tiempos a sistematizaciones y evaluaciones pensadas en clave de aprendizajes, que permitan mejorar el trabajo. Promover la participación de personal local en la evaluación y contar con agentes externos para su enriquecimiento.
- Promover la coordinación de las acciones con otros actores con distintas capacidades y especialidades.

→ Para las organizaciones en terreno

- Invertir en formaciones en AH para el personal en varias temáticas y específicamente en género y otras transversales.
- Dedicar recursos y tiempos a las evaluaciones pensadas en clave de aprendizaje, que permitan incluir mejoras en futuras intervenciones.
- Realizar todos los esfuerzos posibles por integrar las intervenciones en el sistema de coordinación de Naciones Unidas y del gobierno del país receptor de la respuesta humanitaria.
- Diseñar una estrategia de acompañamiento para el retorno de las personas refugiadas a su país de origen de modo coordinado entre las oficinas regionales o nacionales implicadas en la repatriación.
- Evitar la dependencia de las poblaciones locales, fortaleciendo el tejido social que en muchas ocasiones se ha destruido con actitudes asistencialistas.

- Trabajar el fortalecimiento institucional como elemento clave de la mejora de las acciones, atender la dimensión identitaria de la formación de los equipos.
- Formación de personal local para puestos clave.
- Integrar desde terreno a los “aliados Norte”, hacerlos parte de la planificación y de la reflexión conjunta. Se ha descuidado el involucrar a los “donantes” y es necesario para estar en el mismo equipo, entendernos y acompañarnos realmente. Las organizaciones del Norte no puede ser vistas solo como “financiadoras”.

6. Referencias

- AAVV.(2013). *La realidad de la ayuda 2012: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: Intermon Oxfam.
- IECAH. (2012). *La AH en 2011: tocando fondo. Informe del Observatorio de la AH*. Madrid: IECAH.
- IECAH & Intermon-Oxfam. (2010). *La iniciativa de la GHD en la Cooperación Descentralizada Pistas para mejorar la AH de las Comunidades Autónomas*. Informe 5.
- MAEC-SGID, (2012). *Documento de seguimiento del PACI 2011*. Madrid: MAEC.
- MAEC-SGID, (2011). *Documento de seguimiento del PACI 2010*. Madrid: MAEC.
- MAEC-DGPOLDE, (2010). *Documento de seguimiento del PACI 2009*. Madrid: MAEC.
- MAEC-DGPOLDE, (2009). *Documento de seguimiento del PACI 2008*. Madrid: MAEC.
- MAEC-DGPOLDE, (2008). *Documento de seguimiento del PACI 2007*. Madrid: MAEC.
- Oxfam, (2012). *Crisis en un nuevo orden mundial. Un desafío para la AH*. Informe 58.
- Rey, F. & Núñez, J.A. (2013). *La AH en 2011-2012: tocando fondo. Informe del Observatorio de la AH*. Madrid: IECAH.

