

INFORME ALNAP SOBRE EL ESTADO DEL SISTEMA HUMANITARIO PRESENTACIÓN Y DEBATE



CASA ÁRABE - 6/4/2016

PRESENTACIÓN DEL INFORME

Principales conclusiones del informe:

El sistema es más grande y fuerte que nunca pero sobrepasado por el incremento vertiginoso de necesidades y cambios estructurales en las crisis que los originan. Se hace necesario acometer las causas de las crisis para mitigar el sufrimiento y las necesidades.

Perfil y retos del sistema

- Se manifiesta una tendencia en la que el planeta se ve afectado por menos crisis pero de mayor tamaño (80 mill. de afectados en 2015, frente a los 30 mill. en 2007).
- A pesar de un crecimiento sostenido en los últimos años el sistema humanitario global dispone de una menor capacidad de respuesta relativa al aumentar de forma geométrica las necesidades.
 - a. Más personas reciben asistencia (76 mill. en 2014, frente a los 30 mill. de 2007).
 - b. Pero menor número de crisis (67 en 2014 contra las 157 de 2007)
- El sistema humanitario global dispone de un enorme mecanismo en funcionamiento y de canalización de fondos (37.000 mill\$ de presupuesto general (2013), 450.000 trabajadores humanitarios, 4.480 organizaciones humanitarias) PERO sobrecargado y no adaptado a las circunstancias.
- Se observa una concentración de la financiación en algunas crisis concretas, siendo frecuente la desatención de otras muchas (incluidas L3), y canalizado a través de un reducido número de proveedores (60% ONU, 30% a través de las 5 mayores ONGIs).
- Se observa también una concentración de los proveedores de la ayuda. El 90% proviene de los Gobiernos, concentrando tres donantes el 50% de esta cantidad.

También se hace necesario trabajar sobre el sistema humanitario haciéndolo:

- Más flexible (más fondos, fondos previsibles y ágiles, incrementar capacidad de operar del sistema, ajustar su forma de operar a una menor aceptación).
- Más diverso (integrando nuevos actores, rompiendo el concepto de club humanitario).
- Más eficaz (incorporando nuevas tecnologías, reduciendo vulnerabilidad a la vez que se responde a necesidades urgentes)
- Más transparente (adecuando la necesaria rendición de cuentas fijándola en los resultados obtenidos e integrando definitivamente a las poblaciones receptoras que son ciudadanos titulares de derechos que la AH debe honrar)
- Más coherente (basada en objetivos y principios de actuación humanitarios y coordinada con otras políticas como seguridad o estabilización pero manteniendo su independencia y especificidad).

Las recomendaciones específicas a futuro mencionadas en el informe son:

1. Habilitar mayor acceso humanitario y cobertura en entornos de conflicto.
 - a. Modificar el enfoque operacional para posibilitar el acceso. Adaptar las prácticas pero preservar los principios.
 - a. Cambiar la actual confusión entre los enfoques (humanitario – seguridad – estabilización) que pone en peligro la aceptación de la ayuda humanitaria. Necesaria la actualización de las capacidades. Especialización, situaciones de conflicto, respuesta de emergencia (tanto local como internacionalmente).
 - b. Aumentar el acceso a través de la adaptación de las operaciones en terreno PERO respetando los principios y objetivos humanitarios.
 - c. Gestión de crisis proactiva y respetuosa con las particularidades humanitarias. Enfoque integrado NO implica confusión.
2. Promover una acción humanitaria más relevante y responsable hacia los destinatarios.
 - a. No existen demasiadas buenas prácticas en este sentido por el momento.
 - b. Las nuevas tecnologías deberían servirnos de ayuda para desarrollar la participación efectiva de los ciudadanos receptores de ayuda en la identificación, ejecución y evaluación de la ayuda prestada.
3. Un nuevo modelo de contribuciones
 - a. La provisión de la ayuda debe otorgarse en base a las necesidades y con flexibilidad (presupuestos multianuales, menos condicionados, combinando el enfoque internacional y local a través de la ampliación de los CERF), evitando la concentración en crisis distinguidas y sólo en respuesta de emergencia. Integrar el enfoque de resiliencia.
 - b. Aumentar el volumen de financiación del CERF, abriéndolo a ONGs reconocidas. Aumentar las contribuciones públicas a este tipo de fondos.
 - c. En el mismo sentido, en relación a los CBPF (country based pooled funds), abriéndolos de forma más intensa a socios locales.
4. Racionalización de la capacidad humanitaria
 - a. Fortalecer los mecanismos de coordinación, con la inclusión de socios locales y de otros tipos (privados) en ellos.
 - b. Apoyar la capacitación para dar respuesta tanto a organizaciones locales como internacionales, particularmente en contextos de crisis crónicas y violentas.
 - c. Comprometerse a abrir el marco (donantes emergentes – buscando una mezcla de reconocimiento a su valor añadido y persuasión sobre la utilidad de una buena acción humanitaria–, operadores nuevos, entre ellos actores privados – adoptando un enfoque estratégico y no extractivo con ellos–).

PUNTOS CLAVE DEL DEBATE

Mayor coherencia humanitaria: Por un lado la rendición de cuentas del sistema hacia los receptores es muy escasa, no sabemos realmente el grado de satisfacción que la ayuda produce en ellos. La protección es el sector de actividad clave y cada vez más demandado pero con un nivel de financiación más escaso, necesidad de reforzarlo urgentemente. Algunos actores de la comunidad internacional muestran una incoherencia creciente entre los principios adheridos y firmados por ellos y la acción desarrollada en terreno debido a una progresiva supeditación de la agenda humanitaria a la agenda de seguridad y estabilización así como la negligencia sobre el cumplimiento del DIH en acciones militares (bombardeos de centros médicos) o políticas (gestión de flujo de refugiados en Europa). Esta incoherencia no sólo no ayuda a resolver las crisis sino que socava la capacidad de la acción humanitaria para responder a ellas al erosionar su credibilidad.

Apertura del sistema: El WHS apuesta por la necesaria apertura del sistema acabando con el “club humanitario”. No hay tanto actores humanitarios como acción humanitaria que puede ser librada por cualquier actor que se mantenga coherente con los objetivos y principios humanitarios. La irrupción de nuevos actores (con valores añadidos diversos como accesibilidad a poblaciones, innovación, recursos adicionales) abren otras posibilidades de colaboración. No sólo económicas sino operativas y técnicas. Sería un error limitarlo a la primera. Entre estos actores hay tanto compañías privadas, como potencias emergentes. Por el momento han generado situaciones contradictorias con donantes muy involucrados en el conflicto y también la respuesta humanitaria como en Yemen o Siria. La irrupción de estos nuevos actores supone una tensión renovada entre los marcos internacionales que proponen la injerencia humanitaria frente a la preservación del principio de soberanía particularmente en el G-77.

- El cambio también procede de los países receptores. El aumento de las autoridades locales de gestión de crisis no se ha trasladado a su efectiva integración en el sistema tradicional. Se mantiene un sentimiento de exclusión y falta de respeto.

Profesionalización: Se expresaron opiniones dispares sobre los beneficios de implementar un sistema de estándares y competencias que pueda servir para la expedición de certificados individuales. Mientras que puede ser una herramienta para mejorar la calidad del sistema; otros señalan que se perfila como otra forma de constreñir el acceso a actores alternativos que no son propiamente humanitarios, aunque ya realizan esa labor. Las dudas sobre quién sería la autoridad competente para conceder las certificaciones y si éste sería el método adecuado para abordar la profesionalización del personal local quedaron sin resolver.

Género: el informe carece de un enfoque sensible al género por la ausencia de este mismo enfoque en la metodología de evaluación. Ello es una muestra de que deben ser incorporados cambios en próximas ediciones.

Leyes de contraterrorismo: No se ha medido el impacto en la ejecución de la ayuda humanitaria porque exige una metodología muy compleja de la teoría del cambio que no se puso en marcha. Aun así es un asunto que debería abordarse por la complejidad que añaden las medidas restrictivas a la respuesta humanitaria. La ausencia de movilización de los actores humanitarios en este aspecto demuestra las carencias de los actores humanitarios en la construcción de una estrategia de incidencia coherente y efectiva.

PRINCIPALES MENSAJES DIRIGIDOS A LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS

Durante el debate, los actores presentes acordaron construir el diálogo futuro con los partidos políticos en referencia a la acción humanitaria sobre los mensajes representados a continuación.

Ésta será la agenda básica para trabajar tanto con la Administración como el Congreso, para dar contenido al próximo Plan Director de la Cooperación Española y la revisión del Plan Estratégico de la AECID.

En estos documentos introduciremos la creciente destinación de fondos para la seguridad nutricional, como enuncia la campaña Generación Nutrición.

España tiene un valor añadido como actor global

1. Tiene un buen acceso a varios actores (donantes emergentes, Oriente Medio, África Occidental, Latino América) y presente en varios foros relevantes (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2016, Grupo de trabajo de la Comisión Europea en Ayuda Humanitaria y Alimentaria –

- UE COHAFA, Grupo de trabajo Mashreq/Maghreb del Consejo de la UE – UE MAMA, OCED, CAD, etc...) para la diplomacia humanitaria y el refuerzo institucional orientado a la resiliencia.
2. Necesita recuperar su cuota en el esfuerzo de la comunidad internacional (14ª economía del mundo – 21º donante humanitario).
 3. Cada vez más comprometido con la gestión de las crisis (África Occidental, Oriente Medio) donde la ayuda humanitaria es un elemento de respuesta para ellas. Tiene la oportunidad de generar impactos positivos para obtener beneficios colaterales. Desarrollo inteligente y coherente de un enfoque integrado.
 4. Valor añadido en sectores como salud, telecomunicaciones, energía, agricultura y seguridad alimentaria, donde el sector privado y público pueden contribuir a la innovación.

El sistema español necesita reforzarse siguiendo las recomendaciones del informe de revisión realizado por la OCDE-CAD (2015) y la perspectiva de la organización.

1. Aumentar el nivel y calidad de los fondos humanitarios.
 - a. Alcanzar un volumen global de AOD coherente con el PIB nacional (14ª economía del mundo, 21º donante humanitario mundial).
 - b. Alcanzar el 10% de la AOD española.
 - c. Herramientas más flexibles y predecibles de financiación.
 - d. Ajustar la carga administrativa en la gestión y rendición de cuentas de los contratos a marcos y prácticas internacionales más adecuados.
 - e. Asegurar una canalización de fondos más equilibrada entre los diferentes actores del sistema (NN.UU., Movimiento de la Cruz Roja y ONGs).
2. Acentuar la participación de España en la gestión de crisis bajo un enfoque humanitario coherente.
 - a. Mantener una posición respetuosa y coherente con los marcos internacionales en materia humanitaria firmados por España (Convenios de Ginebra y Protocolos, Convención del Refugiado, Good Humanitarian Donorship, Consenso UE sobre Ayuda Humanitaria).
 - b. Iniciar un diálogo lo más simétrico posible entre la política humanitaria y las políticas de Asuntos Exteriores, de Seguridad y Estabilización con la intención de alcanzar un enfoque coherente y respetuoso con la acción humanitaria en la gestión de crisis.
 - c. Aumentar su implicación en diplomacia humanitaria en apoyo a su objetivo y principios en los contextos donde España aporte un valor añadido.
 - d. Conseguir una implicación sólida y activa en los principales foros humanitarios donde España está presente (WHS, ECOSOC; COHAFA, etc...)
3. Racionalizar el sistema humanitario español.
 - a. Poner en marcha un enfoque estratégico más coordinado (entre cuerpos de la administración central y entre ésta y la descentralizada) y homogeneizar los procedimientos administrativos entre los últimos.
 - b. Invertir en la actualización de las capacidades de las agencias operacionales (ONGs españolas y socios locales) a través de convenios y programas estratégicos contrastados con los planes actualizados de las agencias.
 - c. Promover una respuesta humanitaria de alto valor añadido por parte del sistema español incluyendo actores diversos (públicos y privados) bajo un marco definido de eficacia y adherencia a los principios y objetivos humanitarios.

2ª PARTE. DEBATE CON REPRESENTANTES DE PARTIDOS

PP, Gonzalo Robles

- Cumbre WHS de Estambul, gran oportunidad para reformar y mejorar el sistema internacional humanitario.
- Enormes dificultades presupuestarias en los últimos años han reducido la visibilidad de la Agencia, pero hubo mejoras en los protocolos y procesos que no se ven tanto pero contribuyen a la mejora del funcionamiento del sistema.
- Reto: hay que conseguir un consenso sobre algunas cuestiones esenciales y que dar continuidad a la política humanitaria.
- Importante ser conscientes que hay que mejorar el sistema. Todavía hay frente a nosotros un periodo de dificultades presupuestarias con la UE. En cualquier caso, las reformas deben realizarse con mayor independencia de la coyuntura existente y de acuerdo a los principios y criterios de funcionamiento del sistema.
- Es importante escuchar a los profesionales del área humanitaria. La colaboración transversal en un tema como este es muy importante, sea cual sea el color político del ejecutivo.
- Establecer una correlación entre la capacidad económica y humanitaria de España. En esto contamos con un déficit de entendimiento de la opinión pública sobre la importancia y necesidad de dar continuidad a la política de Desarrollo

PSOE, Carlota Merchán

- Contextos humanitarios han cambiado mucho. Ello obliga a cambiar el paradigma de la agenda humanitaria hacia un enfoque transversal de la política.
- El sistema está pensado para intervenciones puntuales, mientras que las crisis actuales son de carácter crónico, la mayoría consecuencia de conflictos.
- El sistema español ofrece como principal fortaleza su consistencia con los principios humanitarios reconocidos internacionalmente. España no ha mezclado agendas políticas y humanitarias. De manera relevante se ha incorporado la resiliencia.
- Retos para sistema español. Voluntad política se concreta en: compromiso de incrementar los fondos; establecer una hoja de ruta para fortalecer la calidad de la ayuda y coordinación; Importante acción coherente con otras políticas públicas. No hay solución humanitaria a los problemas humanitarios.

PODEMOS, David Perejil

- Preocupaciones:
 1. Las causas de los problemas humanitarios son políticas. Por ello hay que influir sobre ellas y la acción de los Estados. Hacer más en prevención que en acción. Es creciente la preocupación sobre el cambio climático y su impacto.

2. Necesidades. Incorporación adecuada de la perspectiva de género y de educación en la política de Desarrollo.
 3. Actores. Militarización creciente. Hay que separar la ayuda humanitaria de los conflictos. Necesidad de un enfoque global para actores privados – guiados por objetivos y principios de interés público y humanitario.
 4. Principios. Salvaguardar la neutralidad. Es importante que ONU mantenga su papel de garante internación. España tendría que promover que la acción humanitaria sea separada de los intereses políticos en el Consejo de Seguridad, extrayendo el derecho de veto sobre estos temas.
 5. Financiación. Es la consecuencia lógica de todo lo anterior. La acción humanitaria tiene que tener continuidad y no estar ligada a la coyuntura económica.
- Enfoque: doble enfoque sobre la agenda actual de las políticas sectoriales. Por una parte deben ser coherentes, pero tienen que reorientarse. Por ejemplo, en cuanto a la política de seguridad, proponen integrar una perspectiva de cultura de la paz.
 - La inacción no es una alternativa, como ha demostrado la crisis del modelo europeo tras la firma del acuerdo de los refugiados. Podemos asumir el liderazgo como potencia mediadora a imagen de Noruega. En cualquier caso, incrementar la proactividad en la resolución de los conflictos que han degenerado en crisis humanitarias como el caso de Siria.
 - Sería importante que haya un acuerdo parlamentario de cara al WHS.

CIUDADANOS, Eduardo Trillo

- La diferenciación entre tipologías de crisis (por desastres naturales y por casusa de conflictos) también lleva a establecer diferencias en los estándares de eficacia por seguridad. Importancia de defender el derecho humanitario en los foros adecuados.
- Corrupción: es uno de los problemas más importantes que está directamente relacionado con la eficacia del sistema. Los mecanismos de rendición de cuentas deben ser puestos en relieve y aprovechar las herramientas de ONU. El sistema ha demostrado ser ineficiente a la hora de incorporar demandas de mayor eficiencia.
- Compromisos:
 - Elevar el presupuesto y establecer un porcentaje estable en los presupuestos (parte del cual se destinará a resiliencia). Con ello se pretende aumentar la predictibilidad de la financiación.
 - Crear una política de estado. En este sentido, ya han presentado una Propuesta No de Ley en la Comisión
 - Critica la actuación del Gobierno en funciones en el Consejo Europeo en relación con el acuerdo con Turquía sobre la crisis de refugiados. Este acuerdo es contrario a los principios fundacionales de la UE y debería haber una correspondencia de valores éticos entre las políticas de exteriores e interior. Pide control del gobierno en funciones para que los representantes de España en la WHS asuman los compromisos que reflejen lo acordado en el Congreso

IU, Francisco Pérez

- Fundamental resaltar que problemas humanitarios tienen causas políticas, y la oposición norte/sur. Ligado a política exterior de los países y al rol de las multinacionales, que usan los conflictos y políticas para sus beneficios.
- Estos problemas se convierten en problemas estructurales, como en Libia que se ha convertido en un Estado fallido, y no vamos a impedir que las personas se escapen en pateras, tienen derecho de hacerlo.
- Acuerdo con Turquía es una renuncia a construir un modelo solidario. Pesimismo porque este acuerdo no supone una solución, sino que genera refugiados sin derechos en un país que viola los DDHH, como en el caso de los kurdos. No se debe dejar a estas personas fuera de Europa en campos de refugiados. Refugiados deben tener derechos reconocidos y esto tiene que ser abarcado en el WHS.
- Las cuotas por país. Hablando de un 0,1% de la población de Europa, la repartición por cuota es asumible
- Al confrontar los problemas y mejoras del sistema español, que pasa por una reforma de la AECID, debe tenerse en cuenta a su personal, por su experiencia y para respetar sus derechos. Es necesario que aumenten sus fondos y que no se vea afectado en momentos de crisis.
- Crear un Ministerio de Cooperación independiente del Ministerio de Exteriores es la propuesta de cabecera del partido que llevó a las elecciones pasadas. También es necesario dar apoyo a las instituciones públicas locales para que desarrollen sus capacidades.

ALNAP

- Eficiencia es uno de los criterios que se usa para medir performance del sistema. Recientemente hay un poco de progreso. Pero queda mucho camino por hacer.
- Sugerencias son buenas. Pero hay que informar sobre los resultados alcanzados. El sistema no puede responder a las necesidades que enfrentamos.
- Emergencias complejas de largo plazo son un desafío que aumenta mucho.

MSF

Llamada de atención sobre el hecho de que hoy el DIH es violado de manera estructural. Cuatro miembros del consejo de seguridad de la ONU están involucrados en violaciones del DIH (bombardeos de hospitales, etc.). La resiliencia no va a resolver los problemas humanitarios en zona de conflicto ya que se bombardean las instalaciones constantemente.

ACNUR

Hace más flexibilidad de actores de desarrollo para trabajar con actores humanitarios para evitar cosas como Siria. Decir que los temas de seguridad, de desarrollo y humanitarios son tres caras de la política y hay que abordarlos coherentemente.

PMA

La financiación plurianual es mucho más eficiente que la financiación anual. Acuerdo entre PMA y España es un buen ejemplo de ello.