

A stylized illustration in shades of blue and red depicting a group of people in a meeting or discussion. The figures are simplified, with some wearing headsets or holding devices. The background is a dark blue gradient. Two thick, wavy lines, one red and one blue, cross the lower half of the image.

Eragin politikorako eredu dokumentua

Documento marco para la incidencia política



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA

COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

Acción humanitaria: del qué al cómo

(Documento aprobado en la Asamblea General el 10 de marzo de 2018)



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA
COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

www.ongdeuskadi.org



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

La acción humanitaria es la expresión solidaria de la sociedad vasca con aquellas personas que han sufrido y sufren el impacto de una crisis. Partiendo de la consideración de las víctimas de una crisis como titulares y no meros objetos de derechos, la acción humanitaria se centra en la preservación y protección de estos derechos y por ende de su derecho a una vida digna, no limitándose a cubrir las necesidades básicas o proteger a las víctimas.

La acción humanitaria puede diseñarse en forma adecuada a las circunstancias locales solo si se tiene pleno conocimiento de los medios de vida de las personas afectadas y de si la acción propuesta tiene en cuenta las estrategias de enfrentamiento existentes. A pesar de los muchos obstáculos, las organizaciones no gubernamentales tenemos que habilitar los mecanismos necesarios para que las personas y sus comunidades afectadas por una crisis, siendo titulares de derechos, puedan participar en la toma de decisiones que inciden directamente en su vida. Su participación nos asegura que la respuesta humanitaria sea relevante, oportuna, eficaz y eficiente.

A menudo las organizaciones e instituciones locales son las primeras en responder a la crisis, manteniendo su presencia después de la emergencia para acometer la reconstrucción y apoyar posteriormente un proceso de desarrollo. En lugar de sustituir las capacidades locales y regionales, la acción humanitaria debe ser una colaboración entre las organizaciones e instituciones locales, regionales e internacionales y la organización vasca, cada una aportando su experiencia y conocimientos desde el respeto mutuo. Aceptar que las personas víctimas son titulares de derechos significa apostar por la participación, el empoderamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.

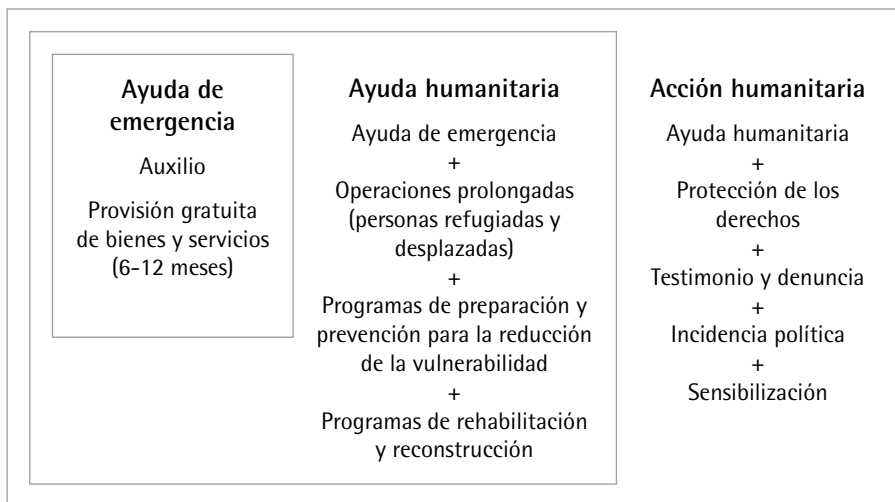
Los programas humanitarios no se desarrollan en un vacío político, y de un modo u otro todas las ONGD nos vemos emplazadas a posicionarnos de manera inequívoca en favor de los derechos humanos y la justicia social.

1. Sobre el alcance: ¿ayuda de emergencia, ayuda humanitaria o acción humanitaria? ¿Qué queremos?

Qué entendemos por acción humanitaria¹

Desde la Coordinadora de ONGD de Euskadi nuestra apuesta se decanta por la acción humanitaria, dejando claro que va más allá del asistencialismo. En ella, deben integrarse los componentes de protección y testimonio, recogiendo por tanto también acciones de denuncia e incidencia política, y además garantizando el nexo con el desarrollo y el trabajo en reducción de riesgo ante desastres.

Gráficamente lo expresamos así:



De entrada, es imprescindible la acción humanitaria, reconociendo que la asistencia, más allá del momento puntual de la crisis aguda (ayuda de emergencia) debe perdurar en el tiempo, garantizando no solo la asistencia en operaciones prolongadas, sino también la rehabilitación, la reconstrucción y todos los programas de reducción de vulnerabilidad.

¹ Para ampliar esta definición, consultar en: Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

Entendemos que la acción humanitaria engloba los conceptos de protección y asistencia y así, dentro de ella, contemplamos actuaciones de respuesta inmediata a crisis humanitarias, proyectos de prevención, preparación y mitigación para reducción del riesgo y la vulnerabilidad, acciones de incidencia política, tanto en el ámbito local o regional como en un plano internacional, y acciones de comunicación, testimonio y sensibilización a la opinión pública sobre las causas y consecuencias de estos desastres. Por tanto, se cubren estas catástrofes naturales (sobrevenidas o de gestación lenta), las situaciones de crisis crónicas y escenarios de conflicto, así como crisis complejas. En cada uno de estos aspectos se deben tener en cuenta las necesidades humanitarias específicas de mujeres y hombres, niñas, niños y adolescentes.

Orientaciones estratégicas

- La implementación de las intervenciones de emergencia y/o acción humanitaria podrán llevarlas a cabo tanto contrapartes locales, entidades solicitantes no especializadas con amplio conocimiento del contexto y presencia local, como entidades especializadas en acción humanitaria con o sin delegaciones en terreno; siempre que todas ellas acrediten su experiencia en esos ámbitos, y sus capacidades técnicas, logísticas y económicas y/o un adecuado conocimiento del contexto, y garanticen su coordinación con el resto de agentes que intervengan en la zona.
- Fortalecer la participación y el liderazgo de las mujeres, niñas, niños y adolescentes en la planificación y en la implementación de la respuesta y del *advocacy* humanitario.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas hacia las personas beneficiarias.
- Acompañamiento y creación de capacidades en la población local y sus organizaciones.
- Garantizar transiciones y una integración más estrecha entre el marco de respuesta, rehabilitación y el trabajo en reducción del riesgo ante desastres, incluyendo el trabajo emergente sobre el impacto del cambio climático en poblaciones vulnerables.
- Apoyar las iniciativas de evaluación y aprendizaje, socialización y divulgación, con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia del desempeño de las intervenciones en acción humanitaria.

2. Sobre los principios que deben regir la visión y comprensión de la acción humanitaria

- Reconocimiento de la importancia de la acción humanitaria como mecanismo de solidaridad e imperativo ético con las personas que sufren. Deben, por tanto, tomarse todas las medidas posibles para evitar o aliviar el sufrimiento humano, sustentando la vida y la dignidad de las personas afectadas por crisis y desastres.
- Ha de estar basada y regida por los principios de humanidad, imparcialidad, independencia, neutralidad y universalidad. Lo humanitario entendido no solo como lo que se hace, sino también con cómo se hace.
- Refuerzo de los mecanismos de la legalidad internacional, en particular: el derecho internacional humanitario, los derechos humanos, convenciones sobre personas refugiadas, convenciones de Ginebra y protocolos adicionales.
- Reconocimiento no solo del derecho de asistencia a las víctimas, sino del de protección de civiles como un elemento nuclear de la acción humanitaria, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de mujeres y niñas en casos de violencia sexual.
- La acción humanitaria en ningún caso puede ser utilizada como un mecanismo para la gestión o resolución de un conflicto, ni como sustituto de medidas políticas. El imperativo humanitario es salvar vidas y debe quedar claramente separado de todo instrumento político o militar (se ha de regular el rol de las Fuerzas Armadas en contextos de crisis humanitarias, en línea con las Directrices de Oslo y otras iniciativas internacionales).
- Reconocimiento de la iniciativa del *Humanitarian Good Donorship (HGD)* ratificada por organismos de la comunidad de donantes, Naciones Unidas y el Comité de Ayuda al Desarrollo como un esfuerzo positivo para la mejora de su respuesta. El HGD plantea principios y buenas prácticas para la financiación, gestión y responsabilidad en la donación humanitaria, incluyendo algunos compromisos y planes de acción concretos.

3. Agentes

Más allá del análisis académico general o de la mera reflexión intelectual sobre los grandes principios de la ayuda humanitaria, llega un momento en el que además hay que analizar el papel concreto que puede tener la acción humanitaria que se presta desde las instituciones vascas. Este nivel de análisis tiene que partir del realismo de

los recursos disponibles y de la previsión de dotación en el medio plazo para los instrumentos. Prescindir de esos datos en el análisis es como intentar tejer sin hilo, o quedarse en un nivel de buenismo teórico que hace un flaco favor a la terca realidad de los hechos.

Atendiendo a la política de acción humanitaria del Gobierno Vasco, principal financiador, desde ese punto de vista la dotación actual está vinculada al porcentaje que fija el Plan Director (8-12%) del total de fondos distribuibles, lo que sitúa el total en unos 5 millones de euros a distribuir en el conjunto de herramientas. Esa cifra supone apenas un 0,01% de la dotación mundial a acción humanitaria del año 2015, lo que convierte automática y objetivamente en irrelevante la acción humanitaria que puede prestar el FOCAD, si se analiza únicamente en términos de cantidad de ayuda.

En esa lógica, defendemos que los recursos que se dedican a acción humanitaria desde las instituciones públicas vascas tienen que tener algún valor añadido específico, unos matices que sin renunciar a los grandes principios de la acción humanitaria, hunda sus raíces en la realidad y en la historia de los agentes vascos de cooperación, y busque complementariedades y sinergias en el marco del conjunto del trabajo de la cooperación vasca.

Desde ahí percibimos una especial legitimidad para actuar en la acción humanitaria financiada por las instituciones vascas a dos grandes grupos de actores:

- A) El de las ONGD vascas, en el sentido de entidades que tienen su sede principal, origen o implantación en Euskadi y que trabajan con fondos de las instituciones públicas vascas en proyectos de cooperación al desarrollo. Estos proyectos, por su propia naturaleza, se ejecutan en contextos de alta vulnerabilidad, en los que es frecuente que se produzcan de forma añadida acontecimientos extraordinarios (catástrofes naturales o provocadas por conflictos de distinto origen), que requieren tanto de actuaciones de emergencia como de otras más orientadas al conjunto de principios de la acción humanitaria. Por su posición en el terreno, y por la complementariedad fácilmente entendible entre el trabajo, ya presente, de cooperación y el vinculado a situaciones de Acción Humanitaria, muchas de esas ONGD vascas son agentes estratégicos claros para una acción humanitaria eficiente y con un carácter propio.
- B) El de las Organizaciones No Gubernamentales de ámbito internacional con sede en Euskadi, incluidos los comités vascos de Naciones Unidas. Entre estas entidades hay algunas con especialización sectorial en la acción humanitaria, y otras que sin tener esa especialización, tienen por su amplia presencia

internacional y sus capacidades logísticas, una inmejorable posición para hacer un uso altamente eficiente de los recursos, especialmente en situaciones de emergencia.

Respecto a las agencias de Naciones Unidas, pensamos que el ámbito vasco descentralizado no es el adecuado para que obtengan sus recursos. Por un lado, porque ya tienen acceso exclusivo a procedimientos bilaterales y multilaterales que son su vía natural de financiación. Por otro, porque en la práctica muchas de esas agencias terminan teniendo que ejecutar los proyectos de acción humanitaria a través de la subcontratación de servicios a las propias ONG internacionales, que pueden por tanto hacerlo de forma directa con menos costes.

4. Sobre mecanismos de financiación y marco instrumental

Es esencial que las administraciones comprendan la importancia de esa lógica previa planteada en el punto 1 y de la recuperación hacia el desarrollo, así como que se doten de un marco de trabajo, estrategias, partidas presupuestarias y mecanismos específicos que garanticen el engarce adecuado con el componente de desarrollo a través de las intervenciones de reducción de riesgo y rehabilitación/reconstrucción.

Las líneas de incidencia por parte de la Coordinadora de ONGD de Euskadi sobre las instituciones financiadoras se basarán en los siguientes criterios:

- En el caso de financiación de acciones a las ONGD es necesario el diseño y utilización de instrumentos específicos para la acción humanitaria, así como una adecuación de la normativa de justificación y rendición de cuentas a las especiales características del contexto en las que se desarrolla el trabajo de las ONGD.

Planteamos las siguientes propuestas:

- Apertura de convocatoria específica de acción humanitaria de programas y proyectos para todas aquellas intervenciones planificables de respuesta en situaciones de crisis crónica o respuestas de larga duración, escenarios de post-emergencia, rehabilitación, reducción del riesgo –prevención, preparación y mitigación– y *advocacy*.
- Para respuestas humanitarias que requieren una acción inmediata proponemos la existencia de mecanismos que permitan presentación de notas concepto en el momento en que se identifica una intervención, para conseguir que el plazo

de respuesta de la administración y la liberación de los fondos para su ejecución fuera lo más corto posible (48 horas es lo que tarda por ejemplo la *European Comission Humanitarian Aid & Civil Protection* –ECHO–). Alternativamente, la posibilidad de establecer convenios específicos (acuerdos de financiación a largo plazo) que, dentro de un marco, solo requieran conformidad para el uso de fondos en una determinada respuesta. Asimismo, existen mecanismos de desembolso rápido como el Fondo Alavés de Emergencias que podría ser considerado también como ejemplo.

En el orden práctico en ocasiones existen dificultades para distinguir claramente si una propuesta es más de “acción humanitaria” o de “cooperación al desarrollo”. En ese sentido es importante tener una visión holística del conjunto de instrumentos, y en la medida en que la normativa adjudique ahora en exclusiva a la convocatoria de acción humanitaria algunas intervenciones que en parte se atendían en la de cooperación, (en alguna medida, por ejemplo, cuestiones de rehabilitación, o de reducción de riesgos), proceder a la reserva de dotación económica y a la modificación de los criterios de baremación para alcanzar el equilibrio más adecuado entre convocatorias.

- En todos los casos deberán existir mecanismos que garanticen la experiencia, los recursos y las herramientas adecuadas para el respeto de los principios humanitarios y los estándares básicos de calidad por parte de las organizaciones que quieran aplicar a estas fuentes de financiación, incluida la garantía en la inclusión de la perspectiva de género, como requisito indispensable.
- Se necesitan mecanismos de financiación y justificación mucho más rápidos y flexibles para las intervenciones de acción humanitaria que recojan los distintos tipos de acciones, ya sea por contexto o por momento. Este marco de financiación debe respetar criterios de proporcionalidad de la ayuda y estar marcado por las necesidades, no por criterios mediáticos, tácticos, intereses geográficos o de otra índole (se ha de evitar la utilización de las emergencias con fines de publicidad institucional, ya que generan en muchas ocasiones recaudaciones de fondos excesivas para las posibilidades de aplicación real de las ONGD vascas en terreno).
- Necesidad de garantizar mecanismos de desembolso rápido, acordes con la inmediatez de la intervención y la constatación de que en muchos de los casos, durante los primeros momentos se ejecuta una parte importante del gasto.

- Aprobación de propuestas:
 - Necesidad de flexibilidad en el alcance y diseño de la propuesta de intervención.
 - Necesidad de mecanismos ágiles para la aprobación de modificaciones respecto a las propuestas iniciales aprobadas una vez en marcha. El contexto de una respuesta humanitaria es altamente dinámico y cambiante, pudiendo incluso obligar a replantear toda la lógica de intervención.
 - Garantizar formatos y estructuras de reporte adecuadas, que siendo lo suficientemente detalladas, no impliquen excesiva carga administrativa ni requieran información irrelevante en el caso de una respuesta humanitaria.
 - En este sentido existen procedimientos como el de *Certificación de Actividades* que permite justificar de forma sencilla y ágil actividades que suponen costes reiterativos de importes unitarios pequeños y contrastados. Otra posibilidad es ampliar los criterios de admisibilidad de recibos hasta *recibos de caja* con detalle suficiente del servicio o compra pequeña que respalda; o la utilización de planillas de gasto para esos mismos casos.
 - Asimismo, nos parece que el procedimiento de adjudicación de proyectos por el criterio de orden de presentación tenía sentido en la lógica de una convocatoria abierta y permanente, orientada a atender emergencias según estas ocurrieran. Desde el momento que el total de fondos disponibles es consumido sistemáticamente en los primeros días de apertura de la convocatoria, y que muchas emergencias quedan sin atender, ese criterio ha pasado a ser insuficiente. En ese sentido, puede resultar conveniente establecer algunos criterios de priorización para la acción humanitaria (como su vinculación con procesos de desarrollo ya financiados por las instituciones vascas o con escenarios donde las ONGD vascas ya estén presentes), y establecer límites de participación específicos para esta convocatoria.
- La propia naturaleza de muchas de las intervenciones humanitarias hace deseable la elegibilidad de gastos, tales como:
 - Gasto retroactivo asociado a la misma intervención y avanzado por la organización.
 - *Stocks* preposicionados.

- De misiones de exploración y *assessment* para diseño de la intervención.
- Costes de seguridad.
- Costes asociados a la logística, transporte y distribución de bienes.
- Costes asociados al incremento de capacidad de respuesta de las ONGD.
- Costes asociados a la creación de capacidades y al refuerzo institucional de actores y comunidades locales.

Asimismo, se debe comprender que son intervenciones caras, tanto en términos de coste de equipos, logística y transporte como de recursos humanos necesarios.