



Tsunami Evaluation Coalition

Tema 2: Síntesis de la financiación de los estados donantes



Proyecto de informe

encargado por DARA

23 de diciembre de 2005

Autores: Dr. Achim Engelhardt, Silvia Hidalgo y Ricardo Solé

Proyecto PARC núm. 260

<p><i>DARA</i> <i>Development Assistance Research Associates</i></p> <p><i>C/ Felipe IV, nº 9; 1º izda.</i> <i>Madrid 28014, España</i> <i>Tel: (+34) 91 531 0372</i> <i>Fax: (+34) 91 521 5717</i></p> <p><i>Sitio web: www.daraint.org</i></p>	<p><i>El Performance Assessment Resource Centre</i> <i>está gestionado por</i> <i>International Organisation Development Ltd</i></p> <p><i>Fairgate House, 205 Kings Road,</i> <i>Tyseley, Birmingham B11 2AA</i> <i>Tel: (+44) 121 706 2888, Fax: (+44) 121 706 4888</i></p> <p><i>Sitio web: www.parcinfo.org</i></p>
--	---

Índice

Abreviaturas, siglas y acrónimos	4
Agradecimientos.....	6
Metodología	6
1. Resumen ejecutivo.....	7
2. Introducción	10
Partes I y II: Asignación y desembolso generales de los fondos.....	11
3. La financiación de la ayuda humanitaria de estados donantes clave	11
3.1 Ayuda al desarrollo neta frente a la ayuda humanitaria de los países del CAD	11
3.2 Ayuda oficial al desarrollo neta y ayuda humanitaria de los países del CAD.....	12
3.3 Efectos del tsunami en la ayuda humanitaria en el 2005.....	14
4. Financiación de la asistencia humanitaria por los estados donantes frente a la reconstrucción.....	15
4.1 Ayuda humanitaria para el tsunami y fondos para la reconstrucción	17
5. Breve descripción de la financiación por estado donante	21
5.1 Australia	21
5.2 Canadá.....	21
5.3 Dinamarca	23
5.4 La Comisión Europea	24
5.5 Alemania	25
5.6 Irlanda.....	26
5.7 Japón	27
5.8 Los Países Bajos	29
5.9 España.....	30
5.11 Reino Unido	33
5.12 Estados Unidos	34
6. Contribuciones en especie	35
7. Financiación por país afectado	35
7.1 Indonesia	36
Proyecto y cartografía: A. Ergelhard: 11/2005.....	37
7.2 Sri Lanka.....	37
7.3 India	37
7.4 Myanmar, Tailandia, Maldivas	38
7.5 Somalia.....	38
7.6 Otros.....	38
8. Financiación por sectores y país.....	38

9. Financiación de los estados donantes por agentes	40
9.1 ONG	41
9.2 ONU	43
9.3 FICR/CICR.....	43
9.4 Otros.....	43
9.4.1 Otros organismos oficiales	44
9.4.2 Empresas	44
9.4.3 Gobiernos nacionales de los países afectados.....	44
9.4.4 Bancos de desarrollo regionales y Banco Mundial	44
10. Financiación de los estados donantes a agencias de la ONU y la OIM	44
10.1 La OCAH.....	46
10.2 El PNUD	46
10.3 UNICEF	46
10.4 El PMA.....	47
10.5 La OMS	47
10.6 El papel de las agencias de la ONU como proveedores de servicios especializados en el sistema multilateral	47
10.6.1 Coordinación	48
10.6.2 Alimentos y logística	48
10.6.3 Salud y otros	48
Parte III: Buena gestión de las donaciones humanitarias	52
11. Políticas humanitarias de los donantes	53
12 Mecanismos de financiación	53
13 Aprendizaje y flexibilidad.....	54
14. Conclusiones principales.....	54
14.1 Políticas humanitarias generales.....	54
14.1.1 Promoción y respeto efectivos de los principios humanitarios.....	54
14.1.2 Participación de los beneficiarios	58
14.1.3 Promoción de buenas prácticas de la organización encargada de la ejecución	59
14.1.4 Uso de directrices y normas pertinentes	59
14.1.5 Afirmación de la posición principal de las organizaciones civiles	59
14.1.6 Directrices RMDPC (recursos militares, de defensa civil y protección civil)	60
14.2 Mecanismos y prácticas de financiación	61
14.2.1 Flexibilidad y puntualidad:.....	61
14.2.2 Asignación de fondos en proporción a las necesidades.....	63
14.2.3 Ayudar a las comunidades locales a mejorar su capacidad	64
14.2.4 Vinculación de socorro y desarrollo.....	64
14.2.5 Desviación de fondos de otras crisis	65
14.2.6 Previsibilidad y flexibilidad	66

14.2.7 Apoyo al papel central de los mandatos de la ONU y la CR	66
14.2.8 Contribución a los llamamientos de ayuda urgente y al CAP	66
14.2.9 Mecanismos para imprevistos	67
14.3 Aprendizaje y rendición de cuentas	68
14.3.1 Evaluaciones periódicas y apoyo a iniciativas de aprendizaje.....	68
14.3.2 Transparencia de la información y presentación puntual de informes	69
Anexo 1: Contribuciones humanitarias globales	70
Anexo 2: Compromisos de ayuda humanitaria para el tsunami y compromisos totales de ayuda humanitaria en el 2005.....	71
Anexo 3	72

Abreviaturas, siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AH	Ayuda Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo - Alemania
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CAP	Procedimiento de Llamamientos Unificados de Naciones Unidas
CE	Comisión Europea
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIH	Centros de Información Humanitaria
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DARA	Development Assistance Research Associates
DART	Disaster Assistance Response Team – Estados Unidos
DCI	Cooperación para el Desarrollo Irlanda
DfID	Ministerio de Desarrollo Internacional - Reino Unido
DGIS	Dirección General para la Cooperación Internacional - Países Bajos
ECHO	Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEMA	Agencia Federal de Manejo de Emergencias – Estados Unidos
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
SSF	Sistema de Seguimiento Financiero de OCAH
GHD	Buena Donación Humanitaria
JBIC	Banco de Japón para la Cooperación Internacional
JDR	Equipo Japonés de Socorro para Desastres
JICA	Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional
m	millón
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación - España
MD	Ministerio de Defensa
MOPAN	Multilateral Organizations Performance Assessment Network

OCAH	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
UNDAC	Equipo de Valoración y Coordinación en Casos de Desastre - ONU
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Naciones Unidas
PARC	Performance Assessment Resource Centre
PMA	Programa Mundial de Alimentos - ONU
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RMDPCPC	Recursos militares, de defensa civil y protección civil
Sida	Agencia Sueca de Cooperación Internacional
TEC	Tsunami Evaluation Coalition
UE	Unión Europea
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
UNSECCOORD	Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas

Agradecimientos

Los autores de esta síntesis, Achim Engelhardt, Silvia Hidalgo y Ricardo Solé, desean agradecer a los equipos de evaluación de los estudios sobre la financiación de los estados donantes clave de la TEC sus informes detallados, exhaustivos y puntuales. Lo que es más importante, quieren reconocer la disciplina de todos los equipos de evaluación al seguir la estructura común de los informes, propuesta por DARA y PARC y adoptada por la TEC.

Los autores quieren dar también las gracias a Velina Stoianova, de DARA, por su apoyo a esta síntesis, y en PARC a Julia Flores por su apoyo a la investigación, el análisis y la presentación de los datos, y a Taufik Siddique por su labor en la corrección de pruebas.

Roma, Madrid, Jerusalén; 14 de noviembre de 2005.

Metodología

Para elaborar esta síntesis se analizaron los informes de estados donantes de los diferentes participantes en la TEC; por tanto, la estructura de este informe sigue la diseñada por DARA y PARC para el bloque temático de la financiación en las evaluaciones de la TEC. El formato acordado para el estudio de la financiación y las cuestiones incluidas en las secciones I, II y III han servido de base para el análisis. Se ha buscado información complementaria cuando ha sido necesario. En el caso de los temas incluidos en las secciones I y II, el análisis cuantitativo de datos se complementó con una investigación exhaustiva de sitios web y bases de datos, especialmente del CAD de la OCDE y la página Reliefweb de OCAH.

Para el análisis de las cuestiones incluidas en la sección III se recogieron datos mediante entrevistas y búsqueda en las fuentes disponibles, incluida la información accesible por correo electrónico y en la web. La información se ha integrado en tres categorías principales, básicamente en forma cualitativa. Cada una de las categorías aborda varios principios de GHD.

La GHD se evalúa desde tres perspectivas complementarias, con el fin de:

- Entender cómo abordan los principios de GHD las políticas humanitarias de los donantes.
- Revisar cómo los mecanismos y prácticas de financiación tienen en cuenta estos principios.
- Identificar lo que se ha previsto para el aprendizaje y la rendición de cuentas, incluidas la transparencia y la exactitud en los informes.

1. Resumen ejecutivo

El siguiente documento da fe del impacto del desastre del tsunami en la financiación de la ayuda humanitaria por parte de los estados a diferentes niveles. Al mismo tiempo, se examina con detalle la conducta de estos donantes en relación con los principios de la Buena Donación Humanitaria.

Valoración cuantitativa de la financiación

Un indicador del impacto del tsunami en los movimientos de fondos de ayuda humanitaria es el porcentaje de las donaciones de ciudadanos particulares dentro del presupuesto general de la ayuda humanitaria en el 2005, que aumentó vertiginosamente pasando de casi un 5% en el 2004 a más del 40% en el 2005, ya que las donaciones de particulares para el tsunami alcanzaron en total casi el 70%. La importancia cuantitativa de los fondos de los estados disminuyó. Países geográficamente próximos a la zona afectada, como China o Australia, dedicaron más del 50% de sus presupuestos de ayuda humanitaria del 2005 a la respuesta al tsunami¹.

El análisis específico de la financiación por parte de los estados donantes, que abarca el 77% del total de la financiación estatal de la ayuda humanitaria para el tsunami, muestra que hay una clara división entre los estados donantes en cuanto a la financiación de ayuda humanitaria o reconstrucción. Estados Unidos, España, Alemania, Suecia y la CE dedicaron entre el 60% y el 85% de sus fondos para el tsunami a la reconstrucción, mientras que Dinamarca, Japón y Canadá invirtieron entre un 70% y un 85% de sus donativos en ayuda humanitaria. El Reino Unido y Australia previeron una distribución más uniforme de los fondos.

No parece haber una correlación entre la ejecución de fondos comprometidos y el enfoque de la financiación de la ayuda humanitaria centrada en la rehabilitación. Sin embargo, sorprende que los países que ofrecieron a los gobiernos de los países afectados ayuda ligada figuren entre los que tuvieron una ejecución menor de la ayuda comprometida: Alemania y España.

La coordinación de la respuesta a la situación de emergencia provocada por el tsunami se organizó de forma diferente en cada estado donante. Dicha coordinación varió entre la gestión de 13 departamentos gubernamentales, como en el caso de Canadá, a la realizada por un solo ministerio, como en los casos del Reino Unido y de Suecia. En Estados Unidos, la respuesta fue coordinada por un comité permanente interagencias. En Dinamarca, se creó un grupo humanitario de contacto que incluyó a todas las organizaciones de socorro que respondieron al tsunami, mientras que en Irlanda se empleó un sistema nuevo, con el envío de una misión conjunta del gobierno y las ONG a

¹ Lo mismo parece haber ocurrido en Japón. Sin embargo, el gobierno japonés informó de que la ayuda humanitaria japonesa está financiada por el fondo de reserva que se mantiene en el presupuesto nacional para gastos imprevistos.

la zona afectada a fin de preparar la coordinación de la ayuda irlandesa. El único país donde la coordinación fue un problema obvio e importante fue España, debido a la enorme fragmentación de su sistema de ayuda. Una indicación de la falta de coordinación es la ausencia de información, la existencia de datos contradictorios sobre la financiación y la doble contabilidad.

El 90% de los fondos para la ayuda humanitaria se centró geográficamente en Indonesia (45%), Sri Lanka (23%) y en la región (22%). La concentración de los fondos de los estados donantes en sectores de ayuda humanitaria clave es notablemente uniforme. Sólo los alimentos y los bienes no alimentarios superaron considerablemente la media, mientras que el alojamiento y la preparación estuvieron considerablemente por debajo de ella.

Se analizó la financiación a actores y después se comparó con las pautas de financiación habituales. Como promedio, el 23,5% de los fondos de ayuda humanitaria procedía de ONG de los países donantes seleccionados, el 34,3% se destinó a agencias de la ONU y el 13,7% a la FICR/CICR. Otros agentes, incluidos otros organismos oficiales de los países donantes, como Ministerios de Defensa, así como empresas, gobiernos nacionales de los países afectados, bancos de desarrollo regional o el Banco Mundial, recibieron el 28,5% de los fondos.

Una comparación entre las respuestas habituales a emergencias y la respuesta al tsunami muestra un cambio en los patrones de financiación por parte de los actores en las estadísticas de numerosos donantes. Debido a la abrumadora respuesta de la ciudadanía, las ONG solicitaron a los donantes menos fondos de lo habitual. En Alemania, algunas ONG devolvieron fondos al gobierno federal debido a la falta de capacidad para asignarlos. En respuesta, los donantes aumentaron su financiación a agencias de la ONU. En el caso de ECHO se documentó un aumento considerable de la financiación a la ONU y, al mismo tiempo, una disminución de la financiación a ONG.

Valoración cualitativa de la financiación basada en los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD)

La respuesta de los donantes al tsunami no pudo basarse en los mecanismos existentes previstos para orientar la financiación. El llamamiento de ayuda urgente (*flash appeal*) fue tardío y muchos programas, incluso de agencias de la ONU, se financiaron fuera del Procedimiento de Llamamientos Unificados (CAP). Ciertos donantes, como Suecia, pidieron copias adelantadas de diferentes llamamientos de agencias, mientras que otros, como los Países Bajos, hicieron aportaciones por medio de llamamientos de país, realizados antes de que se efectuase el llamamiento de ayuda urgente a nivel regional. Por otra parte, el sistema de seguimiento económico (SSF), cuya finalidad es mejorar las decisiones sobre asignación de recursos indicando hasta qué punto reciben ayuda humanitaria las poblaciones en crisis y en qué proporción a las necesidades, no cumplió su objetivo en este contexto. Con el sistema actual, aun cuando los donantes se esfuerzan en aplicar una GHD, tienen que desarrollar su propia capacidad para realizar

valoraciones de necesidades y enviar fondos de acuerdo con muchos principios de GHD. Además, en el contexto de la respuesta al tsunami, gran parte del corpus definido de buenas prácticas dentro de la GHD, como los compromisos grandes, el desembolso continuado y rápido y la financiación del CAP, resultaron incompatibles con las intenciones de la buena gestión de las donaciones.

Políticas humanitarias de los donantes

Las cantidades comprometidas parecen más el resultado de decisiones políticas que estar basadas en una valoración de las necesidades. El compromiso de los donantes de financiar en proporción a las necesidades en promesas generales no es seguro. No está claro hasta qué punto este factor inicial afecta posteriormente a los compromisos y asignaciones.

Los donantes se basan casi por completo en el supuesto de que los actores encargados de la ejecución, incluidas las fuerzas militares, actúan de forma coherente con los principios humanitarios. Pero los recursos militares no se integraron de forma adecuada y coherente desde una perspectiva humanitaria en el conjunto del esfuerzo. Los ejércitos extranjeros tendieron a llegar a acuerdos bilaterales con los países anfitriones. De ahí que exista la necesidad de formalizar las formulaciones de la política de asistencia humanitaria de los donantes.

La lentitud en el establecimiento de las capacidades de coordinación humanitaria multilateral hizo que los donantes tomaran decisiones por su cuenta y que la base y los criterios para la toma de decisiones fueran más vulnerables a factores no humanitarios. El sistema de consulta y toma de decisiones basado en principios humanitarios fue débil y debe fortalecerse. Además del problema de considerar las capacidades locales y regionales, la integración de la implicación de los beneficiarios es otro punto débil evidente en el esfuerzo de socorro.

Mecanismos y prácticas de financiación

Los fondos se entregaron con rapidez y cubrieron una gran parte de los llamamientos multilaterales.

Los donantes con presencia previa en la zona, sobre todo en Sri Lanka, y con programas de cooperación activos, estaban en mejor posición para valorar necesidades, contactar con beneficiarios y coordinar la respuesta. En Indonesia, Japón, Estados Unidos y Australia, que pudieron desplegar recursos en la región, fueron quienes asumieron el liderazgo inicialmente.

La respuesta al tsunami ofrece un estudio de caso sobre el “concepto de socorro orientado al desarrollo”, pues se asumieron desde el principio las necesidades de reconstrucción. Parece que algunos donantes se centraron en la fase de rehabilitación, dejando espacio para que las ONG se ocuparan de la fase de socorro con sus propios

fondos. La mayoría de los donantes tiene también estrategias de reconstrucción. Pero la debilidad de la planificación y una valoración precaria de las necesidades pueden poner en peligro tanto la ayuda humanitaria como los esfuerzos de reconstrucción, y para potenciar la fase de reconstrucción hay que resolver los desafíos en cuanto a la coordinación y a las cuestiones preliminares, incluidas la protección y los derechos civiles.

Pese al predominio y la abundancia de fondos procedentes de particulares, muchos donantes desempeñaron un papel clave al permitir que ciertas agencias cruciales de la ONU enviaran ayuda y llegaran con prontitud a las zonas afectadas. Los donantes contribuyeron al CAP a pesar de sus críticas a la lentitud de la reacción y a la deficiente actuación inicial de las agencias de la ONU.

Los fondos comprometidos para la catástrofe del tsunami no se desviarán, en términos generales, de otras crisis existentes. Los donantes afirman que la mayoría de los fondos destinados a la ayuda para el tsunami son “nuevos” y que no dificultan una reacción eventual ante otras crisis ni los programas en curso. Los mecanismos y prácticas de financiación de los donantes siguen siendo geográficamente rígidos y las asignaciones generales no son proporcionales a las necesidades. Sólo un donante, los Países Bajos, ha reasignado ayuda humanitaria comprometida para el tsunami a crisis en África. Queda por ver si la financiación del tsunami ha distraído recursos económicos de otras catástrofes importantes ocurridas en el 2005. Esto se deberá estudiar concretamente en el contexto de la respuesta al terremoto del sur de Asia.

2. Introducción

La siguiente síntesis forma parte de los esfuerzos de la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC) para coordinar la evaluación de las intervenciones que se produjeron tras la emergencia del tsunami. La base de la síntesis son las evaluaciones de los movimientos de fondos de los estados donantes destinados a la ayuda humanitaria. La selección de países para estas evaluaciones se basó en un proceso en el que Danida se puso en contacto con donantes del CAD de la OCDE para solicitar su participación en la TEC. Dependiendo de la voluntad y disponibilidad de los países donantes, Australia, Dinamarca, Irlanda, Japón y Alemania han financiado la evaluación con sus propios fondos. Los Países Bajos encargaron una evaluación que finalizó al mismo tiempo que esta síntesis; de ahí que sólo se incluyan en ésta algunos datos de este país. Además, DARA y PARC ofrecieron evaluar a la CE, España, Suecia y el Reino Unido, financiados por DARA. World Vision financió las evaluaciones de Canadá y Estados Unidos. Según datos del SSF, los fondos proporcionados por los Estados donantes incluidos en la

revisión de la TEC representan más de dos tercios (el 67%) de los fondos comprometidos².

Partes I y II: Asignación y desembolso generales de los fondos

3. La financiación de la ayuda humanitaria de estados donantes clave

El capítulo 3 analiza la perspectiva general de la respuesta de los estados donantes clave al tsunami, el desarrollo de sus compromisos para ayuda humanitaria en el 2005 y a lo largo del tiempo, y los fondos prometidos frente a los asignados. Tras esta perspectiva general, el estudio se centrará, en los capítulos siguientes, en los países seleccionados que se mencionan en el capítulo 3.

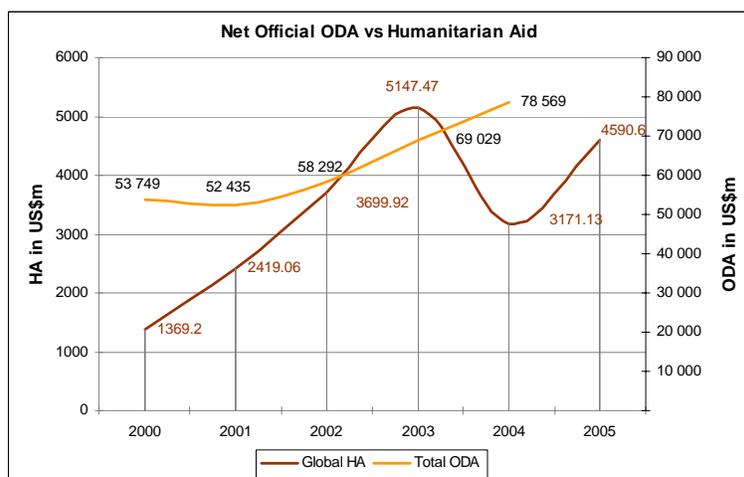
3.1 Ayuda al desarrollo neta frente a la ayuda humanitaria de los países del CAD

La ayuda oficial al desarrollo neta de los países del CAD ha aumentado de forma constante desde el año 2000. Aunque no se ha hecho público aún el importe total para el 2005, el CAD ya prevé un incremento.

A pesar de que el total de la ayuda ha aumentado sin cesar, la ayuda humanitaria ha registrado algunas fluctuaciones espectaculares, sobre todo en el 2004. Hasta ahora, el total de la ayuda humanitaria en el 2005 es de 4.590,6 millones de dólares. En la figura 1 se ofrece una perspectiva de estas tendencias.

² Véase la figura 8.

Figura 1: Desarrollo de la AOD neta en comparación con la ayuda humanitaria³



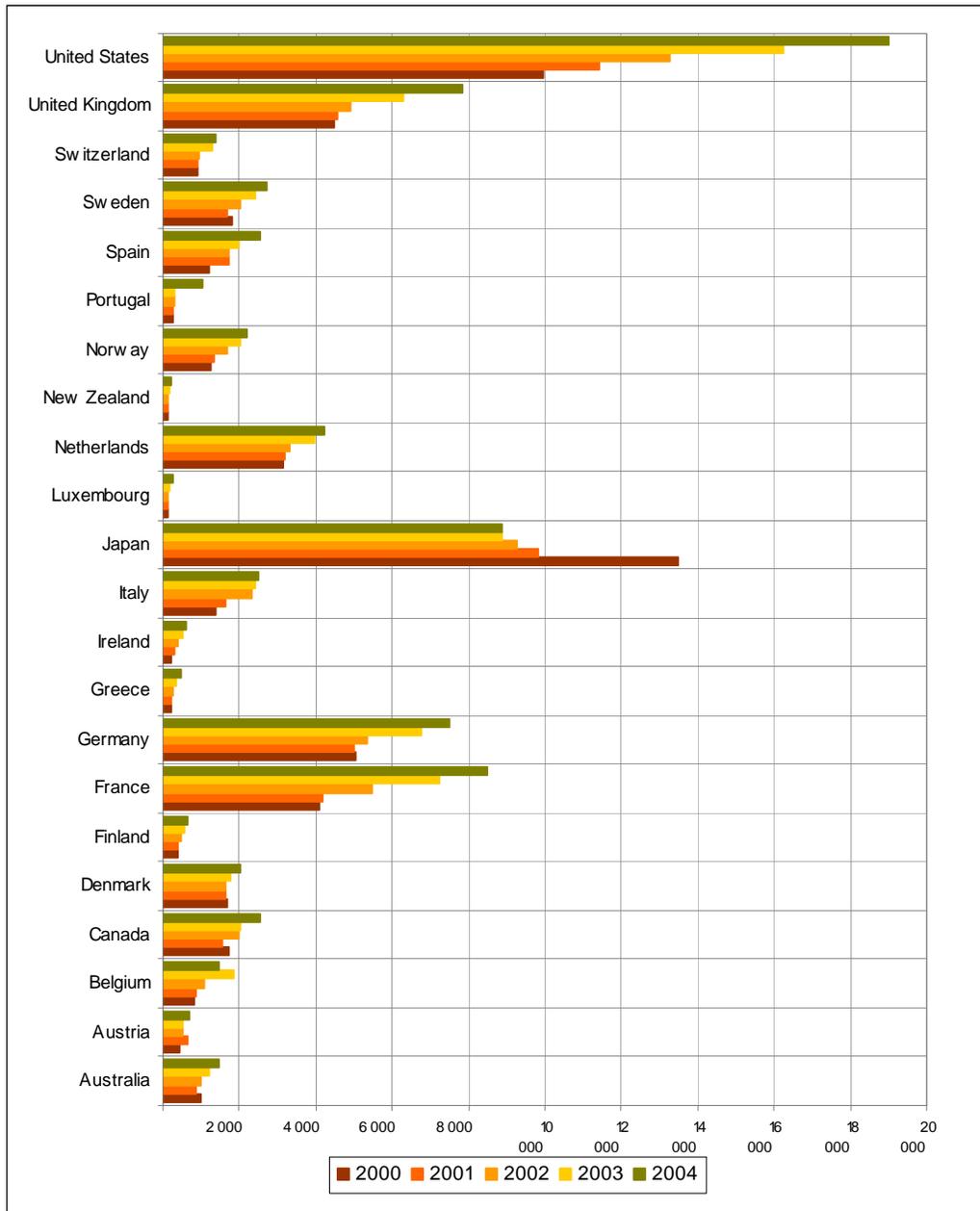
Fuente: CAD www.oecd.org

3.2 Ayuda oficial al desarrollo neta y ayuda humanitaria de los países del CAD

Vale la pena explorar las tendencias en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países del CAD en los últimos cinco años y desglosar los datos que se ofrecen en la figura 2.

³ Traducción del gráfico: título, AOD neta frente a ayuda humanitaria; eje izquierdo: AH en m de USD; eje derecho: AOD en m de USD; leyenda: AH global, AOD total.

Figura 2: Ayuda oficial al desarrollo de los pa3ses del CAD 2000 – 2004



Fuente: CAD www.oecd.org

Los pa3ses con las principales contribuciones de AOD en los 3ltimos cinco a3os son Estados Unidos, con el 21% del total de la ayuda, y Jap3n, con el 18% del total de la ayuda, seguidos de Francia, Alemania y el Reino Unido. La AOD a los pa3ses en desarrollo aument3 a 78.600 millones de d3lares en el 2004. El CAD inform3 de que, teniendo en cuenta la inflaci3n y la ca3da del d3lar, esto representa un aumento del 4,6% en t3rminos reales desde el 2003 hasta el 2004. Los 15 pa3ses del CAD que son miembros

de la Unión Europea (UE) aumentaron la ayuda oficial al desarrollo neta a 42.900 millones de dólares, lo que representa el 55% del total de la AOD.

En cuanto a la ayuda humanitaria, Estados Unidos es el mayor contribuyente de los últimos cinco años, con una aportación total del 43%, seguido de la CE y de Japón, con el 9%. El Anexo 1 ofrece una buena perspectiva general del desarrollo de las contribuciones de ayuda humanitaria por país.

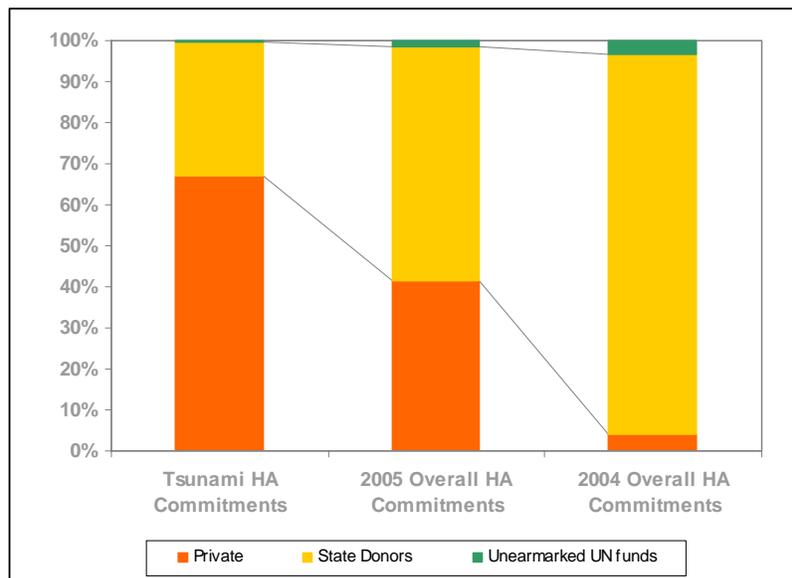
3.3 Efectos del tsunami en la ayuda humanitaria en el 2005

En conjunto, los donantes estatales comprometieron 1.982.058.366 dólares para ayuda humanitaria como respuesta al tsunami, frente a los 4.126.974.954 dólares procedentes de ciudadanos particulares y empresas privadas, como se muestra en el Anexo 2.

Existe una interesante tendencia en la financiación que queda patente cuando se comparan las cifras sobre ayuda humanitaria del 2004 con las del 2005, y especialmente con las relativas al tsunami.

Mientras que en el 2004 menos del 5% de los fondos para ayuda humanitaria procedió de fuentes privadas, es decir, de ciudadanos particulares, este porcentaje subió hasta el 40% en el 2005. La influencia del tsunami es claramente visible en este cambio. Casi dos tercios del total de los fondos de ayuda humanitaria para el tsunami procedieron de ciudadanos particulares, como se ve en la figura 3.

Figura 3: Ayuda humanitaria por fuentes de financiación, 2004 y 2005⁴

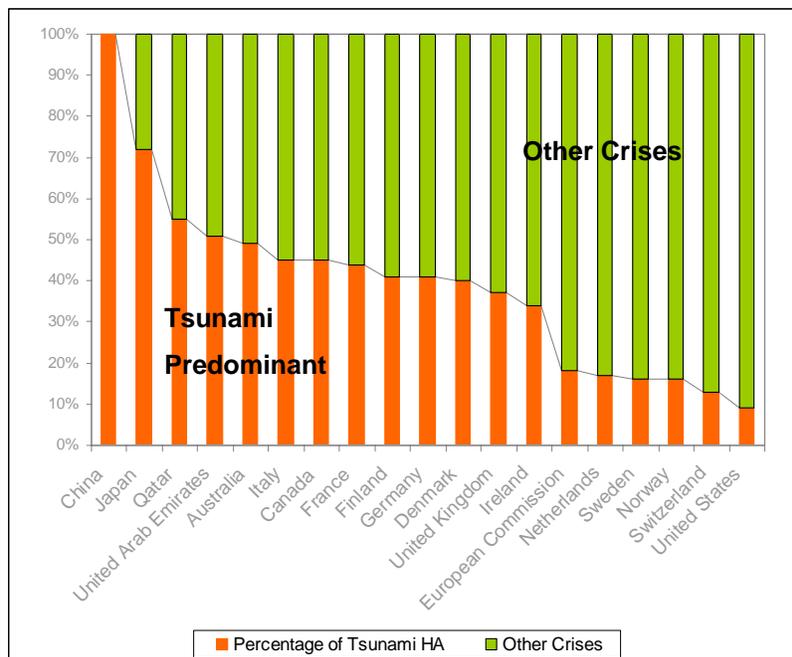


Fuente: Basado en datos del SSE facilitados por la OCAH

⁴ Traducción: eje horizontal: compromisos de AH para el tsunami; compromisos de AH generales 2005; compromisos de AH generales 2004; leyenda: privado, donantes estatales, fondos de la ONY sin destino específico.

La respuesta a la emergencia del tsunami afect3 en grados diferentes a los presupuestos para ayuda humanitaria del 2005 de los estados donantes. La figura 4 muestra que estados donantes clave como Jap3n asignaron m3s del 70% de su ayuda humanitaria a la respuesta al tsunami, que procedi3 de un fondo de reserva espec3fico para ayuda humanitaria. Otros donantes tambi3n pr3ximos geogr3ficamente a las zonas afectadas, como Australia y China, financiaron asimismo la respuesta al tsunami d3ndole preferencia sobre otras crisis. La CE, los Pa3ses Bajos, Suecia, Noruega, Suiza y Estados Unidos dedicaron al tsunami menos del 20% de su presupuesto para ayuda humanitaria.

Figura 4: Financiaci3n de la ayuda humanitaria por los estados donantes en el 2005⁵



Fuente: Basado en datos del SSE facilitados por la OCAH

4. Financiaci3n de la asistencia humanitaria por los estados donantes frente a la reconstrucci3n

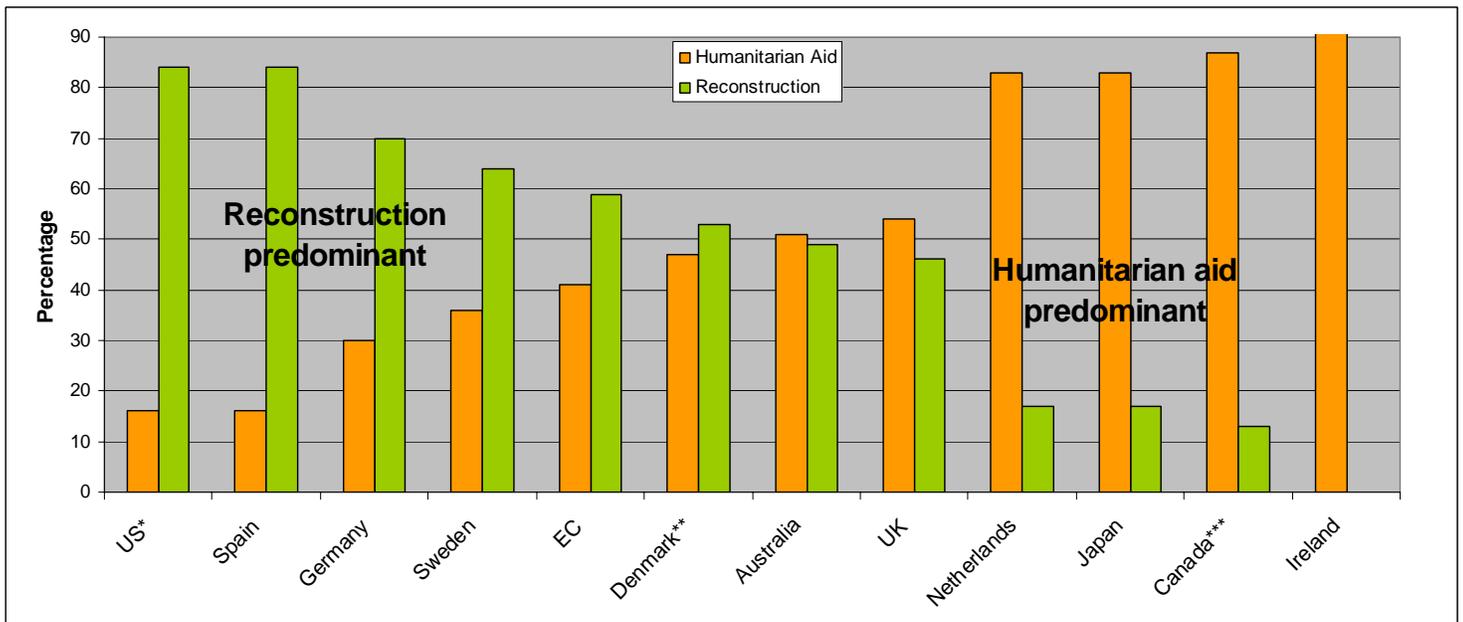
El an3lisis de la financiaci3n de la ayuda humanitaria y para la reconstrucci3n por los estados donantes como respuesta al tsunami muestra resultados interesantes, pese a la

⁵ Traducci3n: columnas rojas: predominio del tsunami; columnas verdes: predominio de otras crisis; leyenda: porcentaje de AH para el tsunami, otras crisis.

existencia de algunas limitaciones en los datos disponibles, como se explica en las notas al pie 2, 3 y 4.

La figura 6 ofrece una perspectiva general de tres clases diferentes de patrones en la asignación de fondos para el tsunami. Estados Unidos, España, Alemania y Suecia y la CE dieron una clara prioridad a la reconstrucción. En el caso de Australia y el Reino Unido, la ayuda humanitaria y los fondos para la reconstrucción están casi al mismo nivel. Dinamarca, Japón y Canadá dieron prioridad a la ayuda humanitaria.

Figura 6: Respuesta al tsunami de los estados donantes: financiación de la ayuda humanitaria frente a la reconstrucción⁶



Fuente: Estudios de la TEC sobre financiación de los estados donantes, 2005^{7, 8, 9}

Hay que aclarar que en el presupuesto de reconstrucción de Australia se incluyen subvenciones a largo plazo y créditos para Indonesia que no se han asignado totalmente a las zonas afectadas por el tsunami.

España dedicó casi el 50% de su ayuda humanitaria a operaciones militares y el 90% de sus fondos para rehabilitación están vinculados a créditos para la reconstrucción.

⁶ Traducción: leyenda: ayuda humanitaria, reconstrucción; sobreimpreso izquierda: predominio de la reconstrucción; sobre impreso derecha: predominio de la ayuda humanitaria.

⁷ * Sólo USAID, no incluye gastos militares.

⁸ ** Los porcentajes se basan en las cantidades prometidas por el gobierno danés.

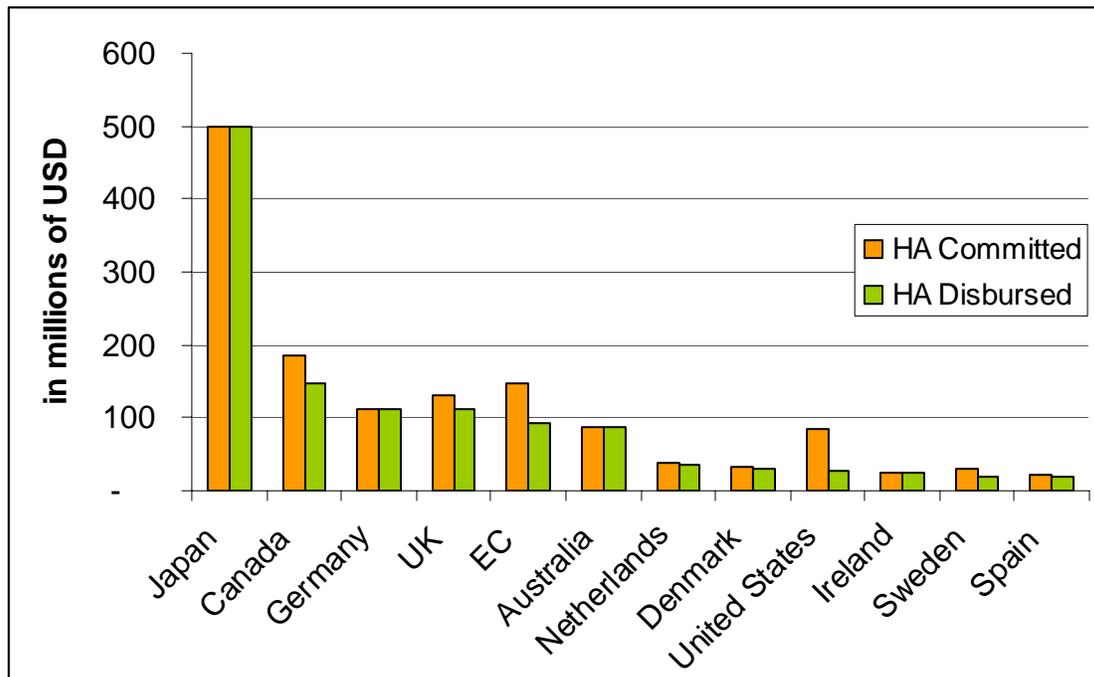
⁹ *** Sólo CIDA.

El estudio de la TEC sobre la vinculaci3n de socorro, reconstrucci3n y desarrollo facilitar3 informaci3n detallada sobre reconstrucci3n y ayuda humanitaria.

4.1 Ayuda humanitaria para el tsunami y fondos para la reconstrucci3n

El siguiente cap3tulo ofrece una perspectiva de los fondos comprometidos por los estados donantes a la ayuda humanitaria en respuesta al tsunami. Todos los datos se basan en los fondos comprometidos para el 2005 y fueron facilitados por los informes de la TEC sobre la financiaci3n de los estados donantes. Los datos reflejan los informes sobre compromisos de los donantes entre septiembre y noviembre del 2005.

Figura 7: Datos sobre compromisos de AH y desembolsos realizados basados en estudios de pa3ses de la TEC¹⁰



¹⁰ Traducci3n leyenda: AH comprometida; AH desembolsada.

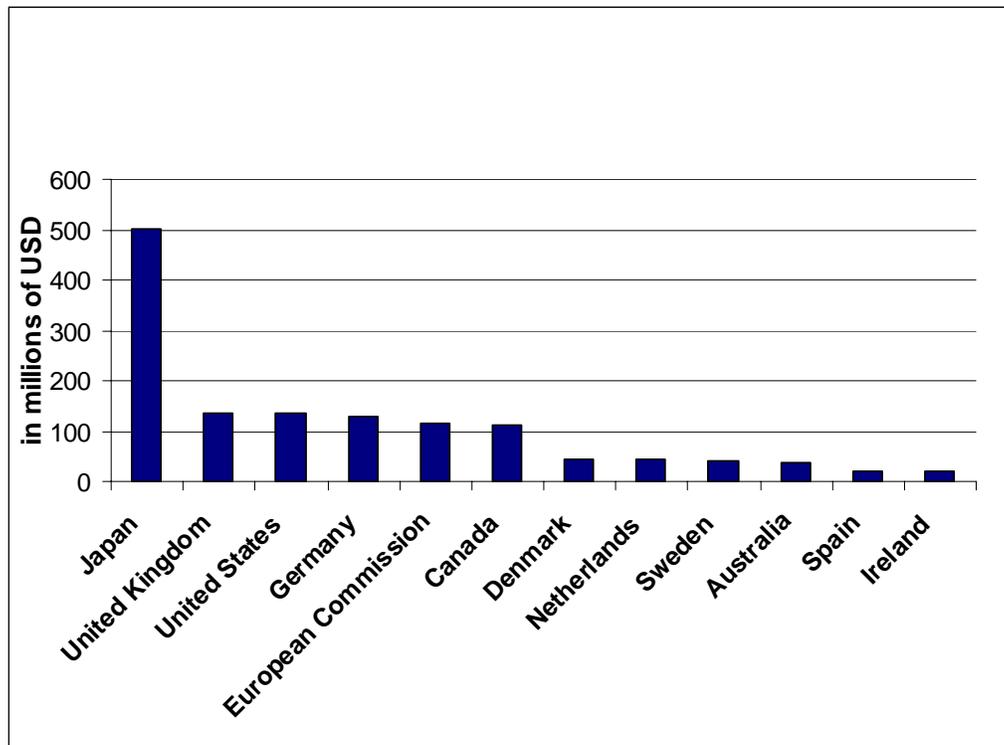
Tabla 1: Contribuciones de ayuda humanitaria para el tsunami de los estados donantes (basado en estudios de país de la TEC)

País donante	Ayuda total prometida (USD)	Periodo cubierto por el compromiso total	Ayuda humanitaria total prometida (USD)	Ayuda humanitaria total comprometida (USD)	Ayuda humanitaria total desembolsada (USD)	Fecha de los últimos datos disponibles
Australia	181.889.000	5 años		88.553.000	88.553.000	Nov. 2005
Canadá	342.686.000		265.000.000	185.924.828	148.503.500	Oct. 2005
Dinamarca	70.500.000		34.050.000	34.050.000	30.788.000	Nov. 2005
CE	600.025.000	2 años	156.032.000	148.420.000	91.463.000	Nov. 2005
Alemania	659.647.000	5 años		111.560.000	111.560.000	Oct. 2005
Irlanda	25.596.000		25.596.000	25.596.000	24.010.793	Nov. 2005
Japón ¹¹	500.000.000	1 año	499.266.506	499.266.506	499.266.506	Nov. 2005
Países Bajos	303.406.000	5 años	50.742.000	38.598.000	36.482.000	Oct. 2005
España	138.272.000	3 años		21.267.000	18.704.000	Oct. 2005
Suecia ¹²	68.963.000	1 año		30.586.000	19.312.000	Oct. 2005
Reino Unido	477.103.487		129.614.157	130.067.512	110.720.834	
Estados Unidos	907.340.000		350.000.000	85.508.500	26.613.000	

¹¹ Japón desembolsó el importe prometido en marzo del 2005 y comprometió otros 102 m de USD en fondos para el tsunami destinados a ayuda para la reconstrucción.

¹² Suecia prometió 16 m de USD además de los 69 m de USD prometidos inicialmente.

Figura 8: Datos del SSF sobre compromisos reales de fondos para ayuda humanitaria de los estados donantes



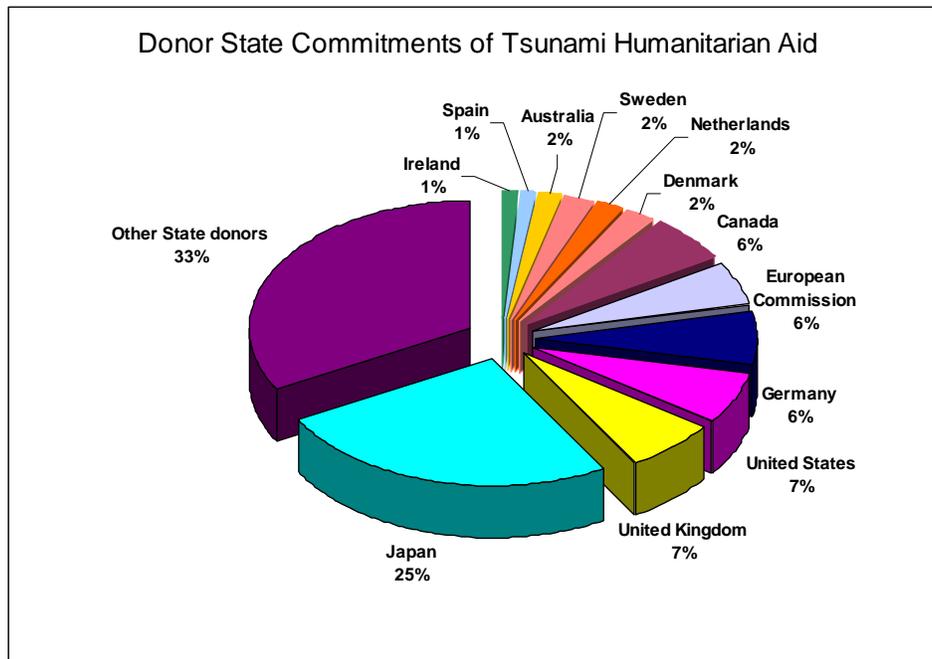
Fuente: ReliefWeb www.reliefweb.int

Japón es, con diferencia, el donante que comprometió más fondos para ayuda humanitaria en su respuesta al tsunami. Cuando se elaboraron los estudios de la TEC sobre la financiación de los estados donantes, el gobierno japonés había comprometido 503 m de USD. El Reino Unido había comprometido 136 m de USD, Estados Unidos 134, Alemania 130, la CE 114 y Canadá 113. Dinamarca había comprometido 44 m de USD, los Países Bajos 43, Suecia 41, Australia 36, y España e Irlanda 22 m de USD, como muestra la figura 8.

Para hacer más comparables los fondos de ayuda humanitaria de los estados donantes, en los siguientes capítulos se ha preferido hacer una comparación relativa en porcentajes en lugar de una comparación de presupuestos. La figura 9 muestra que este estudio abarca los estados donantes que proporcionaron el 77% de los fondos de ayuda humanitaria para el tsunami.

Donante	Compromisos de AH para el tsunami en m de USD
Japón	499
Reino Unido	136
Estados Unidos	134
Alemania	130
CE	114
Canadá	113
Dinamarca	44
Países Bajos	43
Suecia	41
Australia	36
España	22
Irlanda	22

Figura 9: Compromisos de ayuda humanitaria para el tsunami de los estados donantes



Fuente: OCAH www.reliefweb.int

5. Breve descripción de la financiación por estado donante

Las siguientes breves descripciones proceden de los respectivos estudios sobre la financiación de los estados donantes. Los autores de la síntesis reconocen aquí con agradecimiento las fuentes de información para el capítulo 3.

5.1 Australia

Colaboración destacada de AusAID con otros organismos oficiales

Durante toda la fase de emergencia, AusAID trabajó en estrecha colaboración con las Fuerzas de Defensa Australianas, Gestión de Emergencias Australia y el Departamento de Salud y Vejez.

Enfoque sectorial

En Indonesia, el apoyo de Australia se centró sobre todo en la salud, el agua y el saneamiento, aunque se extendió al restablecimiento de escuelas y a la protección de los niños más vulnerables. El socorro de emergencia en Sri Lanka, las Maldivas, las islas Seychelles, la India y Tailandia se centró en la necesidad urgente de alimentos, alojamiento, agua y saneamiento, así como en salud pública, educación y medio ambiente.

Programas especiales

El Fondo Especial para Desastres de la Costa del Océano Índico prestó apoyo adicional y fue accesible a ONG más pequeñas acreditadas ante AusAID y que ya tenían programas en zonas afectadas por el tsunami. Se financió a las agencias para que realizaran tareas importantes de socorro de emergencia y rehabilitación, incluidos alojamiento de emergencia, ropa y alimentos, así como para proporcionar suministros médicos y orientación psicológica a comunidades afectadas de Sri Lanka, la India e Indonesia.

Asistencia vinculada

En enero, los gobiernos australiano e indonesio acordaron formar una Asociación Australia-Indonesia para la Reconstrucción y el Desarrollo. El gobierno australiano aportará 1.000 millones de dólares australianos en cinco años a esta asociación, aparte del programa de cooperación para el desarrollo australiano ya existente. El 50% de estos fondos se proporcionan en forma de créditos vinculados.

5.2 Canadá

Amplia participación de los organismos oficiales

La respuesta del gobierno canadiense al tsunami fue un amplio esfuerzo interdepartamental. Trece organismos oficiales diferentes contribuyeron en diversos

niveles, desde el apoyo directo hasta la adopción de políticas o la asistencia con sistemas de alerta temprana para tsunamis.

Participaron en la respuesta canadiense tres organismos oficiales básicos: el Departamento de Asuntos Exteriores, que se ocupó de la coordinación general; la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), que coordinó y desembolsó la mayor parte de la ayuda de socorro y recuperación; y el Departamento de Defensa Nacional (DND), que proporcionó el transporte aéreo de los suministros de socorro y también desplegó el Equipo de Respuesta de Ayuda para Desastres (DART).

Las promesas del gobierno estuvieron influidas por las críticas internacionales y nacionales y el llamamiento de ayuda urgente

Hay diversas variables que pueden haber influido en el aumento constante de los compromisos realizados por el gobierno de Canadá. El generoso aluvión de aportaciones de la ciudadanía a los países afectados por el tsunami podría haber ejercido cierta presión sobre el gobierno. Además, puede que las críticas internacionales y nacionales a la respuesta añadieran presión al gobierno canadiense para que aumentara su compromiso. El llamamiento de ayuda urgente del 6 de enero también tuvo un importante papel, pues puso de relieve el alcance de la destrucción provocada por el tsunami e indicó el nivel de recursos que harían falta para una respuesta adecuada.

Una nueva forma de potenciar al máximo el impacto de las donaciones particulares: el Programa de Igualación de Fondos

Poco después del tsunami, el gobierno de Canadá anunció que igualaría, dólar a dólar, los donativos individuales para la respuesta entregados entre el 26 de diciembre y el 11 de enero a socios elegibles encargados de la ejecución. Más de la mitad de los fondos oficiales del gobierno canadiense destinados al tsunami están destinados específicamente al Programa de Igualación de Fondos, que ha resultado ser una forma nueva y creativa de potenciar al máximo el impacto de la aportación masiva de fondos de particulares que se estaban donando en respuesta al tsunami.

Los socios elegibles encargados de la ejecución –sobre todo ONG canadienses– pueden solicitar que se igualen fondos para proyectos de ayuda humanitaria (con duración inferior a 12 meses) o de rehabilitación. Los fondos no utilizados del Programa de Igualación de Fondos se emplearán en proyectos de rehabilitación en las zonas afectadas por el tsunami.

No hubo fondos para empresas privadas ni gobiernos asociados

La CIDA no proporcionó fondos a empresas privadas ni directamente a gobiernos de países afectados; tampoco ejecutó directamente ninguna actividad.

5.3 Dinamarca

Coordinación por un órgano central

Todas las organizaciones de ayuda danesas forman parte de un Grupo de Contacto Humanitario dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores danés, que es un órgano central para la planificación y la coordinación de la ayuda humanitaria danesa.

Compromisos basados en la oferta para igualar a donantes de ideas afines y las donaciones de los ciudadanos

Los compromisos del gobierno danés se basaron en gran medida en la oferta. Se comprometieron cantidades sin precedentes antes de disponer de información razonable sobre las necesidades concretas y toda la ayuda de emergencia se había comprometido antes de que transcurriera una semana desde que se produjo la catástrofe. El Ministerio de Asuntos Exteriores tenía mucho interés en responder a un público presupuesto y a la aparente presión política a favor de una respuesta danesa rápida y generosa. El importe total comprometido se decidió también comparando compromisos de otros donantes de ideas afines. El gobierno danés donó 420 millones de marcos daneses (72 m de USD) a la respuesta al tsunami, mientras que la ciudadanía donó 326 millones de marcos daneses (53 m de USD).

Socios clave en la ejecución de la ayuda humanitaria: el importante papel del Ministerio de Defensa

Si se analiza en concreto la distribución del presupuesto de emergencia, los socios clave en la ejecución de los proyectos en la respuesta danesa al tsunami fueron el Ministerio de Defensa y su Agencia para la Gestión de Emergencias (DEMA), las agencias de la ONU y las ONG danesas.

Reconstrucción: confianza en el sistema multilateral y gobiernos asociados

Sin embargo, si se analiza más en general la distribución de la ayuda de emergencia y los fondos para la reconstrucción, el panorama es muy distinto: las organizaciones multilaterales, como las agencias de la ONU y el Fondo Fiduciario de Donantes recibieron el 40%, los gobiernos locales el 21%, las ONG danesas el 20% y las ONG locales el 2%.

Enfoque por país

Se decidió no donar a la India, pues el gobierno indio no había pedido ayuda exterior. Tailandia tampoco recibió fondos, ya que se consideró que el país era lo bastante rico como para gestionar la situación de emergencia. Por último, se decidió no donar fondos a las Maldivas porque el Ministerio no tenía ningún socio para ejecutar proyectos en el país. En consecuencia, todos los fondos fueron destinados específicamente a Sri Lanka o a Indonesia

Enfoque por sector

El gobierno danés ha concentrado en cierta medida su ayuda de emergencia en sectores concretos, sobre todo en la financiación bilateral de áreas en las que Dinamarca tiene una ventaja comparativa, como el agua y el saneamiento y la rehabilitación medioambiental.

Ausencia de documentación sobre evaluación de necesidades

La ayuda humanitaria, especialmente en relación con las catástrofes naturales, es por su propia naturaleza una actividad que se caracteriza por la necesidad de una actuación rápida. Apenas hay tiempo suficiente para valoraciones y evaluaciones de necesidades precisas. Sin embargo, en el Ministerio de Asuntos Exteriores hay una *notable* ausencia de contabilidad y evaluaciones escritas.

5.4 La Comisión Europea

Coordinación a cargo de una sola Dirección General en el ámbito de la CE

La ayuda humanitaria de la Comisión Europea es gestionada por ECHO. En el contexto de la respuesta al tsunami, parte de la asignación europea al PMA financió también la entrega adicional de alimentos en la región. ECHO se centró en su propia respuesta rápida. La función de ECHO en la coordinación de la respuesta ante desastres de la UE, aunque es necesaria, no fue visible en el contexto del tsunami. Europa es cada vez más activa en la respuesta a desastres, y tanto la Unión Europea como muchos estados individuales participaron activa y directamente en la ayuda para el desastre y las tareas de socorro. La Estrategia de la Ayuda del 2005 de ECHO reconocía que la necesidad de “comprender mejor los diferentes mandatos y responsabilidades, así como una buena coordinación, es la clave para dar el uso más eficiente a unos recursos escasos destinados a las víctimas de desastres humanitarios.”

Fondos considerables pese al enfoque de ECHO sobre las crisis olvidadas

La Comisión Europea se sintió presionada para responder con rapidez a necesidades inmediatas tras el tsunami, y movilizó fuentes adicionales de financiación. Dado que ECHO es un donante que se centra en emergencias olvidadas, las cantidades parecieron al principio excesivas. Los representantes de ECHO creen que en la práctica el importe comprometido ha resultado ser correcto en relación con la cobertura de necesidades reales sobre el terreno.

Incapacidad para trabajar con varios socios clave en la ejecución de proyectos

En la respuesta al tsunami, ECHO ha recurrido a financiar a agencias de la ONU más de lo que hace tradicionalmente y trabajó menos con ONG. El cambio refleja en parte el hecho de que las ONG asociadas tradicionalmente con ECHO han recibido grandes cantidades de fondos privados y no han pedido a ECHO el mismo nivel de apoyo. Otro factor de importancia es que, en ciertas zonas como las Maldivas, las ONG no tenían una presencia muy fuerte y las agencias de la ONU contaban con una mayor capacidad para la ejecución.

Sectores

Además de una gran asignación destinada a la ayuda alimentaria, ECHO se ha centrado en el sector del agua y el saneamiento, que según afirma está infradotado en relación con las necesidades existentes. En la respuesta al tsunami, ECHO ha dedicado una parte relativamente importante de los fondos a los esfuerzos de recuperación, medios de subsistencia y rehabilitación, con un enfoque en la vinculación de socorro, rehabilitación y desarrollo y en la preparación y prevención de desastres.

¿Disminución de su importancia como donante humanitario?

Según ECHO, su ayuda ha alcanzado un nivel similar a la ayuda facilitada bilateralmente por los estados miembros de la UE y es también comparable a los niveles de ayuda humanitaria proporcionados por Estados Unidos. Tras la respuesta al tsunami, la Comisión Europea ocupa el tercer lugar en la financiación de ayuda humanitaria, por detrás tanto de Estados Unidos como de Japón. Las contribuciones de los estados miembros de la UE también son bastante mayores que las de ECHO. Como donante multilateral, ECHO considera que su sello característico es que persigue un enfoque de la ayuda humanitaria basado en principios. Queda por ver si su importancia decreciente como donante en términos relativos tiene repercusiones en los esfuerzos generales de asignación de la ayuda en proporción a las necesidades.

5.5 Alemania

Coordinación a cargo de dos ministerios

En respuesta al tsunami, los ministerios federales de Asuntos Exteriores y de Cooperación Económica y Desarrollo federal (BMZ) dirigieron la financiación de la ayuda humanitaria en Alemania. En el sistema alemán, la ayuda humanitaria se entrega principalmente a través del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores federal con una cantidad de entre 50 y 60 millones de euros al año. La ayuda alimentaria de emergencia es entregada por el BMZ.

Se favoreció la reconstrucción debido a la ventaja comparativa de los donativos oficiales y al importe sin precedentes de los donativos privados a la ayuda humanitaria

La mayor parte de los fondos iban a emplearse en la reconstrucción, y sólo una pequeña parte se asignó a ayuda humanitaria y socorro de emergencia. Los motivos de esta decisión fueron el hecho de que las considerables sumas donadas por los ciudadanos alemanes iban a emplearse para asistencia de emergencia inmediata y que la ventaja comparativa de los mecanismos y que cauces de financiación estatales están sobre todo en las áreas de la rehabilitación y la reconstrucción. Otra razón podría haber sido que sólo una pequeña parte de la cantidad comprometida podía movilizarse a corto plazo para ser utilizada en la ayuda de emergencia. Algunas ONG devolvieron los fondos entregados por el gobierno alemán porque ni siquiera pudieron gastar el dinero que recibieron en donativos. Por esta razón, la financiación total de la ayuda humanitaria del Ministerio de Asuntos Exteriores fue inferior a la prevista.

Reconstrucción basada en la ampliación de programas existentes

La mayoría de los fondos asignados a fines de reconstrucción pueden considerarse una ampliación temporal de los programas de ayuda al desarrollo bilaterales ya existentes desde hace tiempo para Indonesia y Sri Lanka, y se asignan a través de los cauces establecidos del sistema alemán.

Más confianza en el sistema bilateral que en el multilateral

La mayoría de los fondos oficiales se encauzaron por medio del sistema de ayuda bilateral, y una parte más pequeña se asignó a través de cauces multilaterales. Las razones de esta decisión fueron que la ayuda alemana al desarrollo tanto para Indonesia como para Sri Lanka tenía programas de ayuda bien establecidos con la mayoría de las organizaciones de ayuda alemanas (incluidas ONG) que contaban con una presencia local y ya habían entablado relaciones de trabajo duraderas con los agentes estatales no y no estatales locales.¹³

Ayuda vinculada

Debido al largo historial de práctica de la cooperación alemana para el desarrollo, los fondos han de estar destinados a fines específicos. Por tanto, aunque se asignaron por medio de entidades multilaterales o fondos fiduciarios de donantes, estaban vinculados a medidas específicas.

5.6 Irlanda

Nuevo tipo de coordinación

Para asegurar el máximo éxito político y económico, se envió a la zona afectada un equipo conjunto formado por el ministro de Asuntos Exteriores, el director general de DCI y los directores de cuatro ONG irlandesas. La composición del equipo no es habitual en la práctica irlandesa, como tampoco lo fue la reunión mantenida con el primer ministro antes del viaje. El propósito era unir al gobierno y a las ONG para alcanzar una comprensión común de la crisis. La presión sobre DCI tanto de los políticos como de la ciudadanía no permitía el fracaso. DCI consideró que la rendición de cuentas era crucial también debido a la cantidad sin precedentes de fondos. El informe de esta misión se presentó ante el parlamento, tanto al Secretario de Estado Conor Lenihan como al primer ministro.

Evaluación de la necesidad de la presencia militar

Durante el primer periodo, algunas ONG plantearon la solicitud de enviar a la Fuerza de Defensa irlandesa para prestar ayuda. Basándose en la información publicada por los medios de comunicación, DCI incluyó a un militar con experiencia en la misión técnica. El análisis concluyó que no había necesidad de enviar a las Fuerzas de Defensa

¹³ Esto se refiere a Indonesia y Sri Lanka en general, pero no a Aceh.

irlandesas, aunque hacía falta apoyo técnico para ayudar a la ONU en cuestiones de logística.

Nuevo mecanismo de ejecución no previsto: Envío de militar personal en comisión de servicios a la ONU

El envío de personal en comisión de servicios al UNJLC es un mecanismo de ejecución nuevo que no se había previsto. La ONU formuló la petición durante la primera misión irlandesa.

No se desplegaron recursos militares y se envió a cuatro miembros de las fuerzas armadas en comisión de servicios a petición del UNJLC para prestar apoyo logístico dentro de dicho centro en Sri Lanka. Las lecciones aprendidas de esta primera cooperación entre las Fuerzas de Defensa irlandesas y el UNJLC fueron en parte que la cooperación con el UNJLC funcionó muy bien en el nivel operativo, aunque podría haber funcionado mejor en el nivel estratégico si hubiera contado con la cooperación del gobierno de Sri Lanka.

Criterios para la financiación de las ONG

Respecto de la distribución por sectores que, según DCI, fue estándar, parece que la respuesta irlandesa fue impulsada en primer lugar por las capacidades concretas de los socios de cooperación habituales: las ONG y, en este caso, sobre todo por su presencia y capacidad, más que por su ventaja comparativa en un sector concreto.

Esto también se refleja en las razones esgrimidas para no apoyar propuestas de proyectos. Las principales razones para negar el apoyo fueron: falta de capacidad, presencia y experiencia, falta de acuerdo del gobierno (en el caso de Sri Lanka), duplicación (el proyecto duplicaría un proyecto ya apoyado con otra organización), o que el solicitante no volvió a contactar con DCI.

5.7 Japón

Puntualidad de la financiación

El 28 de diciembre del 2004 se comprometió la subvención de ayuda bilateral, que se desembolsó el 6 y el 19 de enero del 2005. La contribución a las organizaciones internacionales se comprometió el 11 de enero y se desembolsó el 21 de enero del 2005. Como tal, el gobierno japonés alcanzó el objetivo de la Revisión de la Respuesta Humanitaria, que recomienda un lapso de seis semanas entre el compromiso y el desembolso.

Apoyo al llamamiento de ayuda urgente de la ONU

El gobierno de Japón apoyó a la ONU y a la comunidad internacional con un compromiso y un desembolso rápidos en respuesta al llamamiento de ayuda urgente. Su contribución fue de 250 millones de USD, lo que representa casi una cuarta parte del

total del llamamiento y un tercio del total ofrecido por todos los donantes. Esta es una cantidad de ayuda humanitaria sin precedentes para Japón.

Evaluación de necesidades

Se identificaron las necesidades con la actuación colectiva de miembros del personal de embajadas, la JICA y el JBIC. La presencia sobre el terreno previa fue una ventaja para la evaluación de necesidades.

Los criterios de las necesidades se establecieron de forma que se cubrieran las necesidades de las víctimas locales, es decir, respondiendo a necesidades inmediatas que abarcaban todos los sectores, comprendiendo los factores que representaban una amenaza para la vida y la dignidad humanas, centrándose en la salud y la recuperación de medios de subsistencia, implicando a todas las partes interesadas con consideraciones de género y sociales, examinando capacidades locales y entendiendo qué puede y qué no puede hacer Japón. Las evaluaciones de necesidades en Sri Lanka e Indonesia se realizaron de esta forma y con estos criterios.

Importancia del papel de la mitigación

Japón ha invertido sus esfuerzos en la cooperación técnica para la mitigación de desastres naturales, e incluyó estos elementos en su asistencia. Estos ejemplos incluyen la Iniciativa para la Reducción de Desastres mediante la AOD y el establecimiento del Sistema de Alerta Temprana de Tsunamis, así como formación pertinente para la reducción del riesgo de desastres. También hay que señalar que Japón prevé entregar más de 25.000 millones de dólares en los próximos cinco años en concepto de ayuda para la prevención del riesgo de desastres y la mitigación de sus efectos, así como para medidas de reconstrucción en Asia, África y otras regiones.

Coordinación de donantes

El volumen total de fondos para la rehabilitación y la reconstrucción fue de 102 millones de dólares en el 2005. Con esta cantidad, la JICA y el JBIC apoyan los proyectos y programas destinados sobre todo a recuperación de medios de subsistencia, e infraestructura social y económica. En una situación tan urgente y aguda, también se aceleró y promovió la coordinación de los donantes entre el JBIC, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo para facilitar la evaluación de necesidades y llevar a cabo esfuerzos de desarrollo a largo plazo.

Enfoque en sectores frente a flexibilidad de la financiación

Para la asignación de fondos por sectores con un enfoque geográfico¹⁴, el uso del 95% de los fondos fue “sin especificar” en el momento del desembolso. Aunque esto podría interpretarse como un enfoque por sector poco claro, el gobierno de Japón afirma que estos fondos iban a asignarse a sectores basándose en las necesidades que se estudiarían

¹⁴ Por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que concede subvenciones a las ONG, al Equipo Japonés de Socorro para Desastres y a las ONG.

posteriormente con los gobiernos receptores y Japón. De este modo, Japón quería asegurarse de que la financiación se basaba en necesidades, y respetaba la propiedad del gobierno.

5.8 Los Países Bajos

Respuesta dirigida desde un Ministerio

A principios de enero se creó formalmente dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores un Grupo Especial para el Tsunami, dirigido por el subdirector del Departamento de Derechos Humanos y Consolidación de la Paz. Se entabló contacto enseguida con el organismo de recaudación de fondos de las ONG nacionales, la SHO, y los coordinadores residentes de la ONU en Sri Lanka e Indonesia, y el grupo especial participó en debates y reuniones de información sobre iniciativas de la sociedad civil, empresas y ciudadanos particulares durante toda la respuesta. La estrategia humanitaria, así como los principios básicos para la ayuda destinada a la reconstrucción se establecieron durante estas reuniones.

Fondos para el tsunami reasignados a otras crisis

De los 40 millones de euros comprometidos originalmente en ayuda humanitaria para el tsunami, 9 millones se reasignaron a emergencias en África (Sudán y Etiopía). La División Humanitaria Neerlandesa no halló en junio ninguna demanda en las zonas afectadas por el tsunami para este importe no asignado y se cuestionó la necesidad de entregar el resto del compromiso humanitario. La decisión se adoptó basándose en que los fondos no se habían entregado aún, las ONG no podían absorber más fondos, había transcurrido ya la fase inicial de emergencia y ya se había asignado una cantidad importante para ayuda a la reconstrucción.

Recursos militares y contribuciones en especie

Del total de la ayuda humanitaria, el 2,5% se entregó en especie, en forma de transporte aéreo (KDC-10). También se desplegaron controladores aéreos. Esta financiación se considera recursos militares directos. La contribución en especie de recursos militares consistió sobre todo en el transporte de puentes móviles donados por la OTAN desde Croacia a Aceh, en Indonesia, cuyo transporte y entrega a las autoridades indonesias organizaron los Países Bajos. En consulta con las autoridades indonesias, un equipo de exploración del Ministerio de Defensa investigó la mejor forma de utilizar los puentes.

Fondos concentrados geográficamente y encauzados por medio de algunas agencias clave

Los Países Bajos tienen lazos de desarrollo a largo plazo con algunos de los países más afectados de la región, especialmente con Indonesia. La parte principal, el 60%, de la ayuda humanitaria se destinó a Indonesia, seguida del 29% para Sri Lanka. Sólo se asignó el 8% a la India y el 3% a la región.

Del presupuesto humanitario, el 30% se asignó a once ONG, dos de ellas internacionales. De dicho presupuesto humanitario, el 60% (del compromiso) se ha asignado a agencias de la ONU. Todas las agencias clave de la ONU recibieron fondos; todas las ONG humanitarias neerlandesas clave recibieron también fondos, solicitándolos al Ministerio o por su pertenencia al SHO, el órgano de recaudación de fondos de las ONG.

Los coordinadores residentes de la ONU resultaron ser un canal inadecuado

El 30 de diciembre del 2004, el gobierno neerlandés decidió asignar 20 millones de euros a la ONU. En un esfuerzo por acelerar el proceso de desembolso, el dinero se asignó directamente a los coordinadores residentes de las oficinas de la ONU en Colombo (7 millones de euros) y Yakarta (13 millones) para que éstos lo asignaran a su vez a las agencias de la ONU adecuadas. El procedimiento normal habría sido entregar el dinero a las agencias de la ONU a través de sus sedes centrales. Lamentablemente, el PNUD, como coordinador residente de la ONU en Yakarta, no pudo responder de una forma relevante¹⁵, rápida y eficaz y, en consecuencia, la asignación real se retrasó considerablemente. Sin embargo, este intento piloto podría servir de aportación al debate sobre cómo mejorar la puntualidad del sistema de la ONU.

5.9 España

Sistema de ayuda fragmentado y ausencia de valor añadido en contraste con la imagen del gobierno

El sistema de ayuda español está sumamente fragmentado e implica un amplio abanico de agentes ministeriales y regionales. Hay diferencias entre agentes pero, tanto en términos generales como comparativos, España no ha desempeñado un papel clave en su financiación a la respuesta al tsunami y no es un donante que añada un valor significativo a los esfuerzos de socorro y ayuda de la comunidad internacional. Esto contrasta con la imagen que el gobierno español puede transmitir, al señalar promesas y compromisos relativamente grandes en las primeras fases, cuando la atención del público a la respuesta al desastre es grande.

Ayuda y créditos vinculados

Casi la mitad del presupuesto, más de 8 millones de euros, se dedicó a cubrir los gastos de la operación militar. España no contribuyó al Fondo Fiduciario de Donantes para Indonesia. Los compromisos para la reconstrucción fueron en total de 88 millones de euros, de los que 80 millones, más del 90%, adoptaron la forma de créditos. España impone condiciones a esta ayuda, lo que dificultó el uso de su contribución. La mayor parte de su ayuda tiene un objetivo comercial conjunto que exige la compra de productos y servicios de empresas españolas y se concede en forma de créditos. No es

¹⁵ Como comprometer fondos en la fase inicial de emergencia al programa de VIH/SIDA, Pim Kraan HMV/HH.

probable que, dadas las condiciones existentes, los 50 millones de euros de FAD¹⁶, en forma de créditos blandos en concepto de ayuda vinculada, se desembolsen en un futuro próximo y/o se gaste finalmente la mitad del importe prometido.

Ejecución directa a través de agencias por motivos de visibilidad y descuido del sistema de la ONU

España, como donante, sigue luchando para aplicar sus rígidos mecanismos e instrumentos de financiación en un escenario concreto, en lugar de financiar en función de las necesidades y contribuir positivamente a los esfuerzos de ayuda internacionales. Sus contribuciones como estado donante al sistema de la ONU, la FICR y a las entidades de ayuda humanitaria son insignificantes. Se debería evaluar la ejecución directa por medio de agencias de la ayuda humanitaria, que viene siendo la opción preferida. Esta forma de ejecución es la respuesta habitual del sistema de ayuda en todos los niveles, como la AECI en el caso de la cooperación descentralizada (el SAMUR en Madrid, la Generalitat y otros). Estas modalidades se suelen favorecer en España con fines de visibilidad y por otras consideraciones que no son necesariamente compatibles con los principios de la ayuda humanitaria.

Falta de transparencia

Por último, hay un problema de exactitud y transparencia de la información a todos los niveles. El MAEC debería promover un sistema de informes mejorado, con criterios claros y vinculantes sobre las cantidades de dinero de las que se informa. El mecanismo de coordinación debería intentar ser más proactivo en el proceso de recogida de información y su difusión de forma transparente. Debería comprenderse que los donantes a todos los niveles han de rendir cuentas de los datos que facilitan o no facilitan y que no entregar información exacta es una práctica perjudicial. La importancia de la rendición de cuentas económica aumentará a medida que España se esfuerce en alcanzar objetivos definidos de la AOD.

5.10 Suecia

Coordinación a cargo de una agencia oficial

En Suecia, la respuesta oficial al tsunami fue encabezada por la Sida, un organismo oficial que depende organizativamente del Ministerio de Asuntos Exteriores y que fue la entidad oficial de ayuda responsable de la supervisión, coordinación y administración de la respuesta al tsunami.

La aportación del gobierno no se vio influida por las presiones de la opinión pública

¹⁶ Los fondos de ayuda al desarrollo (FAD) tienen por objeto contribuir tanto a la internacionalización de las empresas españolas como al desarrollo de los países receptores. Tras 30 años de existencia, el instrumento es cuestionado tanto por el sector empresarial español debido a su rigidez como por el CAD de la OCDE, que limita y condiciona cada vez más el uso de la ayuda vinculada. El CAD tiene una política de ayuda no vinculada para fomentar la propiedad y la responsabilidad del proceso de ayuda en el país receptor.

La catástrofe del tsunami tuvo un significado especial para la sociedad sueca, pues fue considerada un desastre nacional tras el fallecimiento de 1.600 ciudadanos suecos que pasaban sus vacaciones en la región. Esto contribuyó a atraer una gran atención de los medios de comunicación sobre la catástrofe. Pese al carácter excepcional de la situación, los funcionarios de la Sida declararon que la agencia nunca se sintió presionada para comprometer o financiar una cantidad superior de ayuda de la que consideraba adecuada.

Enfoque sobre la vulnerabilidad desde la fase de socorro inicial

La Sida promueve junto con otros donantes de ideas afines una respuesta centrada en la vulnerabilidad desde la fase de socorro inicial hasta los esfuerzos de reconstrucción. A tal fin, trata de influir positivamente en políticas y estrategias dentro del Comité Permanente del Fondo Fiduciario de Donantes para Indonesia. De hecho, la Sida tiende a enfocar la cuestión desde la fase inicial en promover lo que califica de “asistencia humanitaria del desarrollo”, que incluye un enfoque sobre la pobreza por medio de su acción.

Aprender de la evaluación

La evaluación ocupa un lugar muy importante en la respuesta de la Sida. Su personal está comprometido con la promoción de la misión de la agencia y se esfuerza por mejorar el rendimiento de la ayuda en la comunidad insistiendo en centrarse en la pobreza y la vulnerabilidad. El enfoque de la Sida también es sensible a los conflictos. Desde el principio, la respuesta de la Sida al tsunami tuvo en cuenta las lecciones aprendidas en la intervención tras el huracán Mitch.

El papel de Suecia en el sistema multilateral: ¿ausencia de críticas constructivas?

Por último, la Sida está considerada un donante modelo, lo que encaja con el hecho de que Suecia haya lanzado la iniciativa GHD. En su respuesta al tsunami, la Sida ha demostrado que la gran cantidad de fondos y su asignación rápida no siempre es compatible con la financiación basada en las necesidades y los principios de la buena gestión de las donaciones humanitarias. Otros principios de la GHD, como el apoyo al sistema de la ONU, siguen siendo sistemáticamente una gran parte importante de la política de la Sida, también en la operación de socorro para el tsunami. Desde el punto de vista de un observador, el apoyo incondicional de la Sida a la ONU, aunque positivo y necesario, podría tratar de integrar un ángulo de crítica constructiva. Aunque la Sida participa en los talleres del CAP entre otros, debido a la gran importancia de su papel para las agencias de la ONU, podría considerar la posibilidad de participar en cierto grado de cuestionamiento para mejorar la actuación de la ONU y de la comunidad internacional. Otros donantes y partes interesadas están preocupados por la rendición de cuentas de la ONU y la realidad de los llamamientos de ayuda urgente y la decisiva acción de la Sida en estas cuestiones podrían impulsar un cambio real.

5.11 Reino Unido

Coordinación a cargo de un ministerio y visibilidad internacional limitada

Sorprende que en el Reino Unido fuera un solo organismo oficial, el DfID, el que encabezara claramente la respuesta de financiación para el tsunami. El DfID coordinó una operación a menor escala del Ministerio de Defensa. Pese a este enfoque centrado, la visibilidad del DfID durante la respuesta al tsunami fue deliberadamente muy limitada debido al amplio abanico de socios de ejecución. En conjunto, el DfID colaboró con más de 20 ONG británicas y no británicas, más de 40 agencias de la ONU, bancos de desarrollo, la Cruz Roja y una coordinadora de ONG británicas que interviene en situaciones de emergencia.

Transparencia y Seguimiento y Evaluación

Las actividades de ayuda humanitaria del DfID tras el tsunami fueron transparentes, se documentaron con claridad y de forma periódica y son accesibles al público. La supervisión y evaluación acompañaron los esfuerzos de socorro del DfID en el 2005.

La presión de los ciudadanos influyó en la decisión del gobierno

El gobierno británico sufrió una enorme presión inmediatamente después del desastre para que igualara la financiación estadounidense o los 500 millones de libras de la coordinadora británica de ONG de socorro de emergencia. Tanto los ciudadanos como los parlamentarios exigieron que el Reino Unido hiciera “más que todos los demás”. Aunque el DfID sí aumentó su compromiso para financiar la ayuda humanitaria inmediata de 15 millones de libras en diciembre debido a la fuerte presión pública, no sobrepasó los 75 millones de libras comprometidos por la Secretaria de Estado, Hilary Benn el 17 de enero, y soportó las presiones públicas¹⁷. Visto retrospectivamente, esta postura firme fue acertada, pues el compromiso de 75 millones de libras fue incluso algo superior a lo que requiere la financiación hasta la fecha.

Enfoque en la ONU y en la coordinación

Casi la mitad del presupuesto de ayuda humanitaria del Reino Unido se dedicó a la ONU (el 46,5%). Más de un tercio de estos fondos se destinó a los esfuerzos de coordinación y comunicación de la ONU, encabezados por la OCAH (el 36%). Sorprende que el Reino Unido sea el donante que más importancia y fondos dio a la OCAH en comparación con otros donantes.

Asignado el 99 por ciento de los fondos comprometidos

A mediados de marzo, el DfID casi había alcanzado su actual nivel de financiación. En enero, la Secretaria de Estado prometió 75 millones de libras y a mediados de marzo se habían asignado 67 millones. Aproximadamente tres semanas después del desastre, el

¹⁷ Estas presiones se reflejaron en la planificación del gobierno. El 9 de enero, Tony Blair había anticipado que el gobierno británico entregaría finalmente “cientos de millones” de libras en concepto de ayuda, según la BBC.

DfID había asignado el 34,5% de los fondos prometidos, frente al 54,5% asignado en el mismo punto temporal en los actuales esfuerzos de socorro para el terremoto del Sur de Asia. En septiembre del 2005 se había asignado aproximadamente el 91% de los fondos prometidos por el DfID.

Las contribuciones en especie sirvieron en parte para multiplicar la actuación de la ONU

Las contribuciones en especie representaron el 17% de los fondos para ayuda humanitaria del Reino Unido. La DfID proporcionó vehículos y Centros de Información Humanitaria a la ONU como multiplicadores de la actuación de ésta. No se proporcionaron productos farmacéuticos directamente, sino a través de la OMS y de una ONG especializada.

5.12 Estados Unidos

Coordinación

La respuesta del gobierno estadounidense al tsunami fue un esfuerzo realizado por múltiples agencias dirigidas por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA) de USAID. Internamente, la respuesta oficial estuvo muy bien coordinada. Se creó un Comité Permanente Interagencias poco después del tsunami para coordinar la respuesta, integrado por representantes del Departamento de Estado, USAID, el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa, el Departamento de Justicia, el Departamento de Salud y Servicios Humanos, el Departamento de Transportes, FEMA y la CIA.

La presión internacional y nacional influyó en los compromisos

Cuando se produjo el tsunami, la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de USAID tenía aproximadamente 35 millones de dólares para la respuesta a catástrofes. El compromiso inicial representó aproximadamente la mitad de este importe. El segundo compromiso realizado por el presidente representó el 100% de los fondos operativos restantes de la OFDA para el ejercicio anual del 2005.

Pero la presión internacional y nacional desempeñó un papel al seguir influyendo en la financiación estadounidense para el tsunami. El compromiso de 15 millones de dólares recibió numerosas críticas tanto dentro de Estados Unidos como en el ámbito internacional. El 27 de diciembre, el secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios de la ONU, Jan Egeland, hizo un comentario público sobre la mezquindad de los países ricos. Aunque después se dijo que estas declaraciones se habían malinterpretado, podrían haber sumado su peso a las críticas internacionales y nacionales generalizadas al compromiso de Estados Unidos.

Despliegue de las fuerzas armadas

El 12 de enero, en el punto culminante de las operaciones, más de 15.000 miembros de las fuerzas armadas estadounidenses estaban trabajando en las tareas de socorro para la

región afectada por el tsunami. Se utilizaron 25 buques de la marina, un guardacostas, 58 helicópteros y 43 aviones.¹⁸

La respuesta del Departamento de Defensa al tsunami se basó sobre todo en el reconocimiento de que, dada la escala masiva del desastre, el ejército estadounidense era uno de los pocos órganos que contaba con los equipos –como helicópteros y aviones– y el personal necesarios para acceder a la zona y comenzar la respuesta de socorro.

Más fondos para la ONU y el FICR/CICR y menos para las ONG

La distribución de la respuesta al tsunami, al menos en lo que a las ONG, la ONU y la FICR/CICR se refiere, fue poco habitual. Incluyendo los donativos en especie (sobre todo dos grandes donaciones de ayuda alimentaria al PMA), la ONU recibió algo menos de un tercio de los fondos humanitarios para el tsunami. El FICR/CICR recibió también mucho más que el habitual 2%. La parte de las ONG fue inferior a las medias anuales. Este cambio de tendencia podría deberse al hecho de que dos semanas después del desastre quedó claro que las ONG tenían acceso a cantidades de fondos privados mayores que las que podrían proporcionar los donantes oficiales. La entrada de fondos privados no sólo influyó en la respuesta del DART de dar menos subvenciones y que éstas fueran más reducidas, sino que también podría haber influido en la disminución del número de peticiones de fondos de las ONG.

6. Contribuciones en especie

España, Dinamarca y Estados Unidos son los países con el mayor porcentaje de contribuciones en especie como parte de su ayuda humanitaria para los países afectados por el tsunami, que varía entre el 24% de Estados Unidos y el 30% en el caso de España. Las contribuciones en especie de Irlanda, Canadá y Australia, sin embargo, fueron inferiores al 10%. Las de Japón representaron 2.115.672 dólares, lo que representa el 0,42% del total de su presupuesto de ayuda humanitaria.

7. Financiación por país afectado

La figura 10 ofrece una perspectiva geográfica de la financiación de la ayuda humanitaria por parte de los estados donantes en los países afectados por el tsunami. Todos los estados donantes evaluados financiaron ayuda humanitaria en Indonesia, Sri Lanka y para la región en general; Indonesia fue el centro evidente de la mayoría de los donantes salvo Estados Unidos y Canadá.

¹⁸ *Going the Distance: The US Tsunami Relief Effort 2005*, (<http://usinfo.state.gov/products/pubs/tsunami>); entrevista con el teniente coronel Russ Bailey.

Como promedio, los estados donantes invirtieron el 45% de su presupuesto de ayuda humanitaria en Indonesia y el 23% en Sri Lanka. El 21% se asignó a la región en general. La India recibió una media del 3% de los fondos de ayuda humanitaria, las Maldivas el 1% y los demás países afectados menos del 1% cada uno. Como media, el 5% de los fondos no tenía un destino geográfico específico.

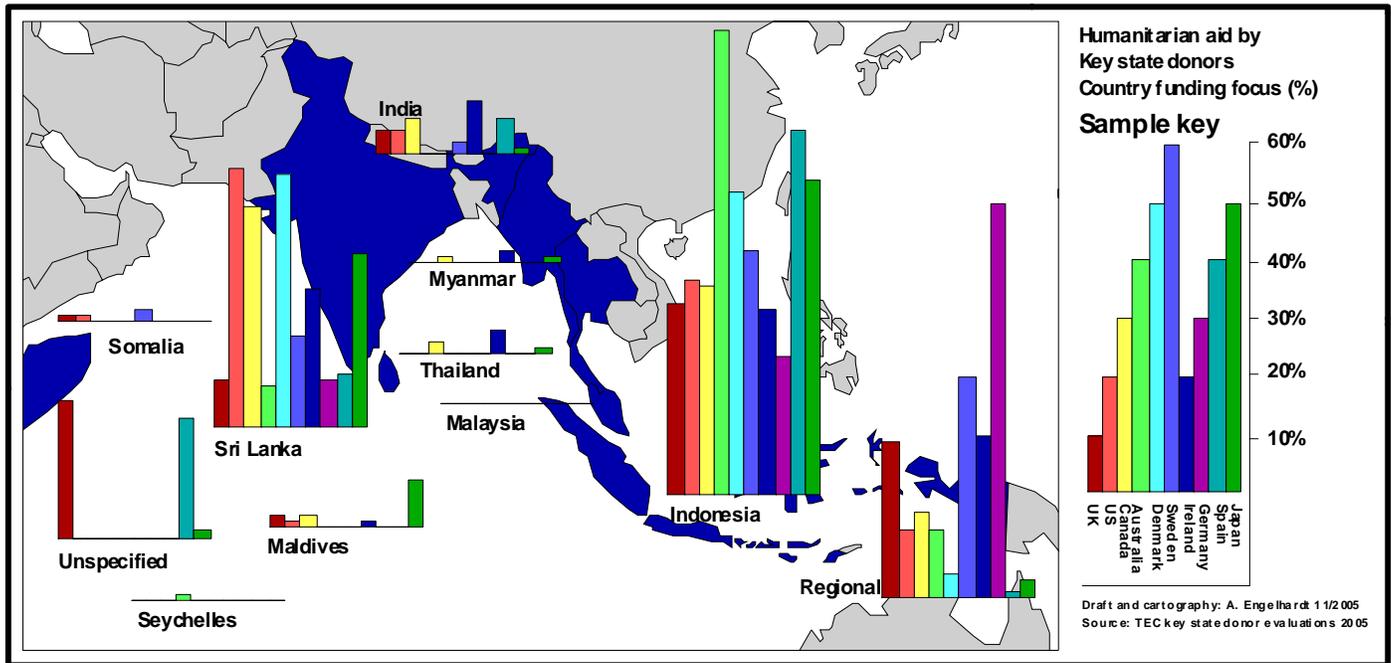
7.1 Indonesia

Existe un patrón de grupos de donantes basado en la asignación de la ayuda humanitaria en Indonesia. Un grupo asignó más del 50% de su presupuesto de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami a Indonesia. Este grupo incluye a Australia, que asignó a Indonesia el 80% de su presupuesto de ayuda humanitaria, seguido de España, con el 63%, Japón con el 54% y Dinamarca con el 52%.

Otro grupo asignó sus fondos de forma más equilibrada, dedicando entre el 30% y el 40% del presupuesto de la ayuda humanitaria a Indonesia, como Estados Unidos (el 37%), Canadá (el 36%), el Reino Unido (el 33%) e Irlanda (el 32%).

Alemania es el único país que asignó menos de la cuarta parte de su presupuesto de ayuda humanitaria a Indonesia (el 24%).

Figura 10: Enfoque geográfico de la ayuda humanitaria¹⁹



Proyecto y cartografía: A. Engelhardt: 11/2005

Fuente: Evaluaciones clave de Estados donantes de la TEC 2005

7.2 Sri Lanka

También se manifiesta un patrón de tres grupos de donantes diferentes en relación con Sri Lanka. Para Estados Unidos (el 45%) y Canadá (el 38%), Sri Lanka es el centro principal de la asignación de su ayuda humanitaria en respuesta al tsunami. Dinamarca dedicó el 55% de sus fondos a Sri Lanka y Japón el 30%. Este grupo de donantes va seguido de Irlanda (24%) y Suecia (16%).

Para el Reino Unido, Australia, Alemania y España, Sri Lanka fue mucho menos importante y aportaron menos del 10% de sus fondos a este país.

7.3 India

La India recibió fondos de ayuda humanitaria de todos los donantes salvo Australia, Dinamarca y Alemania. En conjunto, la financiación fue inferior al 10% en el caso de todos los donantes que trabajaban en proyectos de ayuda humanitaria en la India. Esto podría estar relacionado con la reacción vacilante del gobierno indio, que no pidió

¹⁹ Traducción esquina superior derecha: Ayuda humanitaria por Estados donantes clave; Enfoque por país (%); Explicación de los signos convencionales.

ayuda a algunos donantes hasta después de transcurridos muchos días desde que se produjera el tsunami.

7.4 Myanmar, Tailandia, Maldivas

Sorprende que Canadá, Irlanda y Japón entregaran fondos de ayuda humanitaria a los tres países y fueran los únicos²⁰ que enviaron ayuda a Myanmar y Tailandia. Las Maldivas también recibieron fondos del Reino Unido y de Estados Unidos.

7.5 Somalia

El Reino Unido (1%), Estados Unidos (1%) y Suecia (2%) entregaron fondos de ayuda humanitaria a Somalia. Los fondos de Canadá y Japón fueron inferiores al 0,5% del total de la respuesta de financiación de ayuda humanitaria para el tsunami de estos países.

7.6 Otros

Las Seychelles recibieron fondos de Australia y Japón,²¹ mientras que Malaysia recibió dinero de Estados Unidos²². Es importante señalar que el 24% del presupuesto de ayuda humanitaria del Reino Unido y el 21% del de España no tenía destino geográfico específico.

8. Financiación por sectores y país

La siguiente figura muestra el enfoque por sector de los estados donantes. Japón no está incluido en este análisis, pues el 95% de su financiación no estaba destinado a ningún sector específico en el momento de la asignación²³, como se explica en el apartado 5.7. La mayor parte de financiación de Suecia tampoco está destinada a ningún sector específico, y el fragmentado sistema de ayuda español no se pudo analizar. En los casos

²⁰ Con una financiación superior al 0,5% del presupuesto total de ayuda humanitaria para los países afectados por el tsunami. Los fondos enviados por Suecia y Australia a Tailandia fueron inferiores al 0,5% de su presupuesto total de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami. AusAid comentó que aunque la cifra exacta de gastos está oculta en los gastos regionales de otros organismos oficiales, más de seis meses después del tsunami, 20 agentes de la policía federal australiana seguían en Tailandia ayudando en la identificación de víctimas del desastre en una importante operación forense. Esta labor logró identificar a más de 3.300 víctimas. Por tanto, la ayuda australiana a Tailandia fue sustancial, es decir, habría sido superior al 0,5% de su presupuesto total de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami.

²¹ Menos del 0,5% del presupuesto total de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami de Japón.

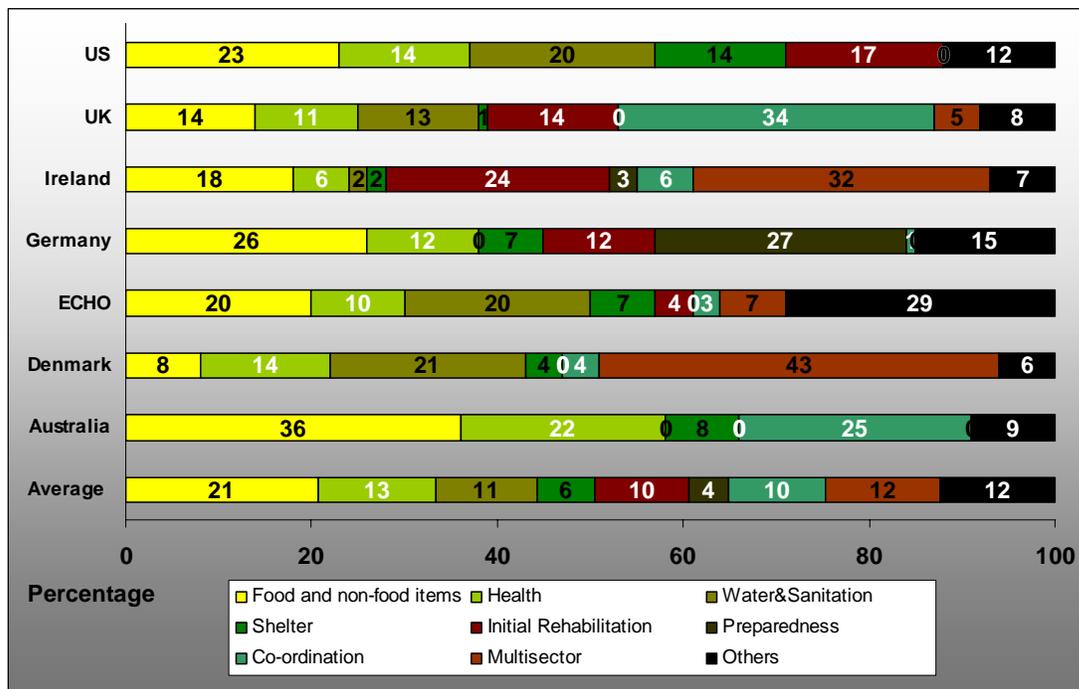
²² Menos del 0,5% del presupuesto total de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami de Estados Unidos.

²³ MAE, subvenciones del MAE a ONG, el JDR y ONG.

del Reino Unido y Alemania, sólo se tuvo en cuenta la financiación a agencias de la ONU.

Teniendo en cuenta el promedio de los fondos entregados por los estados donantes por sector, queda de manifiesto que la distribución fue equilibrada. Como promedio, entre el 10% y el 13% del total se asignó a salud, agua y saneamiento, rehabilitación inicial, coordinación y multisectorial. Los alimentos y los bienes no alimentarios fueron los sectores que obtuvieron más fondos, una media del 21%. Los sectores que recibieron fondos por debajo de la media fueron alojamiento, el 6%, y preparación, el 4%, como muestra la figura 11²⁴.

Figura 11: Donaciones por sector y donante²⁵



²⁴ Dinamarca: El sector alojamiento incluye bienes no alimentarios.

Australia: Salud, agua y saneamiento están agrupados en una sola categoría.

Alemania: La prevención de crisis se considera parte de la preparación.

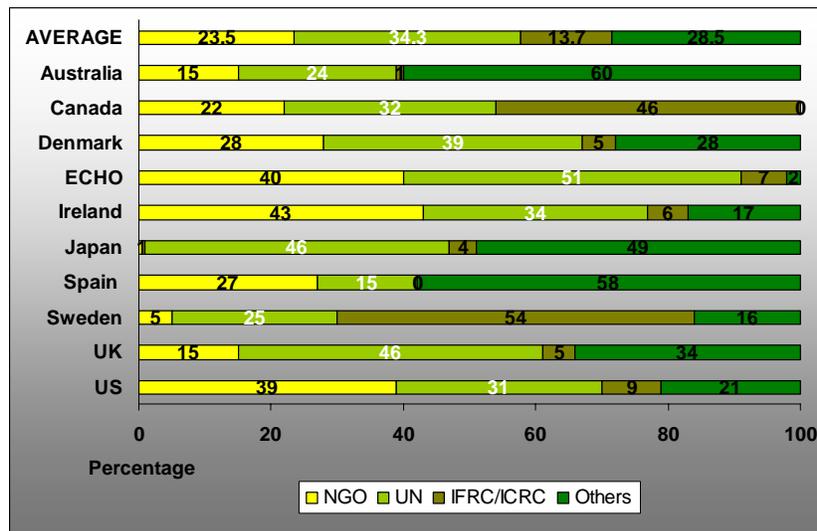
²⁵ Traducción de la leyenda, de izquierda a derecha, por columnas: alimentos y bienes no alimentarios, alojamiento, coordinación, salud, rehabilitación inicial, multisectorial, agua y saneamiento, preparación, otros.

9. Financiación de los estados donantes por agentes

La figura 12 muestra la distribución de los fondos de los estados donantes por agentes.²⁶ El porcentaje de ayuda humanitaria destinado a ONG, agencias de la ONU, la FICR/CICR y otros aparece en esa figura. Sorprende que no haya un patrón claramente visible de financiación, pues cada estado donante parece tener preferencias o criterios diferentes. El único denominador común es que todos los estados donantes menos dos²⁷ entregaron por lo menos una cuarta parte de sus fondos a agencias de la ONU. En el caso de la ECHO, que suele encauzar la mayoría de sus fondos por medio de las ONG, las agencias de la ONU fueron también los principales receptores de los fondos para el tsunami.

Los donantes seleccionados entregaron un promedio del 23,5% de la ayuda humanitaria a las ONG, el 34,3% a agencias de la ONU y el 13,7% a la FICR/CICR. Otros agentes recibieron el 28,5% de los fondos, incluidos otros organismos oficiales de los países donantes, como Ministerios de Defensa, empresas, gobiernos nacionales de los países afectados, bancos de desarrollo regional o el Banco Mundial.

Figura 12: Donaciones por agente en porcentaje²⁸



Fuente: Estudios sobre financiación de estados donantes de la TEC, 2005²⁹

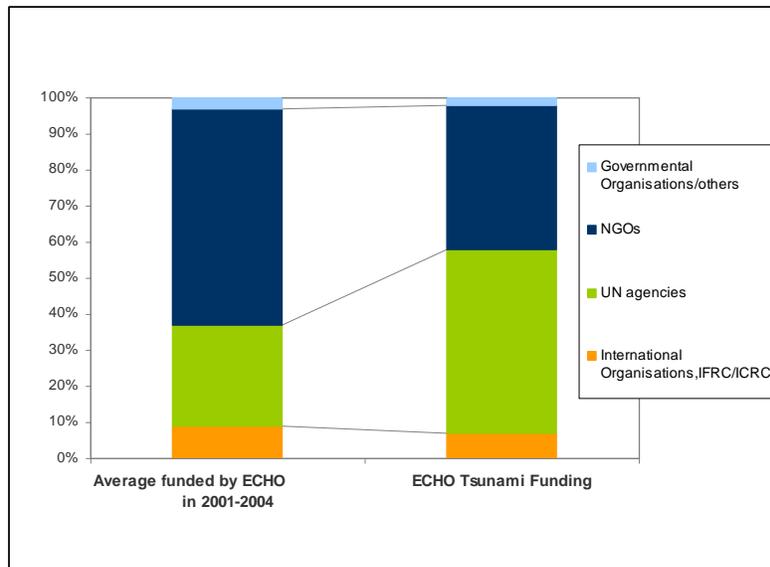
²⁶ No se ha incluido a Alemania porque no se pudieron desglosar para este fin los datos disponibles en el estudio de la TEC.

²⁷ Los Países Bajos aportaron el 65% de sus compromisos de ayuda humanitaria a agencias de la ONU. Esta es una característica habitual de la financiación neerlandesa, que encauza su ayuda sobre todo a través de las agencias de la ONU (el 69% de media en el periodo 2000-2004). Australia entregó a la ONU el 24% de su presupuesto total de ayuda humanitaria en respuesta al tsunami y España el 15%.

²⁸ Traducción de la leyenda, de izquierda a derecha: ONG, ONU, FICR/CICR, otros.

Si se compara el promedio de fondos entregados por agente entre la media y los entregados para la respuesta a la emergencia del tsunami, se verá un cambio de patrones en las estadísticas de muchos donantes. Debido a la abrumadora respuesta de la ciudadanía, las ONG solicitaron a los donantes menos fondos de lo habitual. En el caso de Alemania, algunas ONG incluso devolvieron dinero al gobierno porque no tenían capacidad para gastarlo. Como respuesta, los donantes aumentaron su financiación a las agencias de la ONU. En la figura 13 puede verse un aumento considerable de la financiación a la ONU y, al mismo tiempo, una disminución de la financiación a las ONG en el caso de la ECHO.³⁰

Figura 13: Cambio del patrón de financiación por agentes en la ECHO³¹



Fuente: Estudios sobre financiación de estados donantes de la TEC, 2005

9.1 ONG

El estado donante que más fondos entregó a las ONG fue Irlanda, que dedicó el 43% del presupuesto total de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami a este agente,

²⁹ La distribución de los fondos neerlandeses fue la siguiente: el 60% a la ONU, el 30% a las ONG, el 7% a la Cruz Roja y el 3% al Ministerio de Defensa.

³⁰ AusAid comentó que en la financiación australiana a la FICR/CICR faltan por contabilizar entre 4,8 y 5 millones de dólares australianos, cantidad entregada a la FICR por la Sociedad Australiana de la Cruz Roja.

³¹ Traducción columnas, de izquierda a derecha: Financiación media de la ECHO en 2001-2004, Financiación de la ECHO para el tsunami. Leyenda, de arriba abajo: organizaciones gubernamentales/otros, ONG, agencias de la ONU, organizaciones internacionales/FICR/CICR.

seguida de la ECHO, con el 40%, Estados Unidos con el 39% y Dinamarca con el 28%. Desde el punto de vista financiero, las ONG fueron el socio de ejecución más importante en la respuesta humanitaria al tsunami para Irlanda y Estados Unidos, y siguieron siendo importantes para la ECHO.

Japón está en el otro extremo de la escala, con el 1% del total de su presupuesto de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami asignado a las ONG, seguido de Suecia con el 5% y España con el 9%.

Dinamarca financió con un 3% adicional de su presupuesto a las ONG de los países afectados. No obstante, países como Canadá y España financiaron sólo a las ONG nacionales. El Reino Unido, Irlanda, Suecia y Alemania financiaron a ONG nacionales del respectivo país del estado donante y también a ONG internacionales. Australia y Estados Unidos financiaron a ONG nacionales e internacionales, y a una ONG en los países afectados, como muestra la figura 14.

En muchos países, como Suecia y el Reino Unido, las ONG nacionales financiaron tareas a través de socios en los esfuerzos de socorro humanitario. El Consejo de la Misión Sueca, Oxfam UK, Mercy Corps Scotland, Cafod o Save the Children Fund UK son algunos de los numerosos ejemplos de esta actuación.

Figura 14: Financiación de los estados donantes a ONG para la ayuda humanitaria

Estado donante	ONG nacionales del país donante	ONG internacionales	ONG del país afectado
Australia	√	√	√
Estados Unidos	√	√	√
Dinamarca	√		√
ECHO	√	√	
Irlanda	√	√	
Reino Unido	√	√	
Suecia	√	√	
Alemania	√	√	
Canadá	√		
España	√		

Fuente: Estudios sobre financiación de estados donantes de la TEC, 2005

9.2 ONU

La Agencia Española para la Cooperación Internacional asignó el 54% de su presupuesto de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami a una única agencia de la ONU, la FAO, es decir, aproximadamente 25 millones de dólares. Las asignaciones de la ECHO a agencias de la ONU representaron el 51% de su ayuda. La proporción de ayuda humanitaria de la CE concedida por medio de la ONU es aún mayor si se tiene en cuenta la asignación de ayuda alimentaria de EuropeAid. Japón y el Reino Unido asignaron cada uno el 46% de sus presupuestos de ayuda humanitaria a la ONU.

Australia invirtió el 15% de su presupuesto en la ONU, Suecia el 25% y Estados Unidos el 31%.

En el capítulo 10 se ofrece una perspectiva detallada de la financiación por los estados donantes a agencias de la ONU.

9.3 FICR/CICR

Aunque los fondos destinados a la FICR/CICR por la mayoría de los estados donantes varía entre un 1% y un 9% de su presupuesto de ayuda humanitaria destinado a la respuesta al tsunami, Suecia y Canadá son una excepción, pues para estos dos países la FICR/CICR fue el socio de ejecución más importante para la respuesta al tsunami en cuanto a la financiación.

Suecia dedicó el 54% de su presupuesto de ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami a la FICR/CICR y Canadá el 46%. En el caso de Canadá, sin embargo, el 88% de los fondos destinados al Movimiento de la Cruz Roja se asignaron a la Sociedad Canadiense de la Cruz Roja.

España es el único país que no contribuyó a la FICR/CICR. Aunque la ECHO sólo asignó el 7% de sus fondos al Movimiento, la FICR fue el primer receptor de su ayuda.

9.4 Otros

Canadá es el único país donde todos los fondos destinados al socorro del tsunami se centraron únicamente en las ONG, la ONU y la FICR/CICR. La ECHO como donante multilateral también financió únicamente a estos agentes, además de a organizaciones gubernamentales, como el Consejo Noruego para los Refugiados.

9.4.1 Otros organismos oficiales

El 53% de la ayuda humanitaria en respuesta al tsunami de Australia se entregó a otros organismos oficiales³². El papel del Ministerio de Defensa australiano no está cuantificado en las estadísticas. En el caso de Dinamarca, el 28% de los fondos de ayuda humanitaria para el tsunami se entregó al Ministerio de Defensa, y España encauzó casi el 50% de su ayuda humanitaria a través de ese Ministerio. En Irlanda, el 1% de los fondos se entregó al Ministerio de Defensa y el 5% al de Agricultura. Suecia entregó el 5% de los fondos a otros organismos oficiales aparte de la Sida, y el 15% a otras organizaciones, no necesariamente organismos oficiales suecos, como el Fondo Noruego para los Refugiados.

9.4.2 Empresas

El 9% de los fondos de la ayuda humanitaria para el tsunami se entregó a empresas privadas. En Australia, se asignó a empresas el 1% de los fondos.

9.4.3 Gobiernos nacionales de los países afectados

Japón es el único país que destinó fondos de la ayuda humanitaria para el tsunami a gobiernos nacionales de la región afectada. En comparación con otros donantes, vale la pena señalar que casi la mitad del presupuesto de la ayuda humanitaria de Japón, el 49%, se destinó a gobiernos asociados.

9.4.4 Bancos de desarrollo regionales y Banco Mundial

El 10% de los fondos de la ayuda humanitaria para el tsunami de Irlanda se transfirió al Banco Mundial. En el caso del Reino Unido, el 12% de su presupuesto se asignó al Banco Asiático de Desarrollo y al Banco Mundial a través del presupuesto delegado del FID de Indonesia³³.

10. Financiación de los estados donantes a agencias de la ONU y la OIM

Los estados donantes financiaron a diversas agencias de la ONU para la respuesta de ayuda humanitaria ante el tsunami. Todos los estados donantes menos España entregaron fondos a la OCAH, el PMA y la OMS, como muestra la figura 15.

³² Según los últimos datos facilitados por AusAid en diciembre del 2005, la cifra es el 47%.

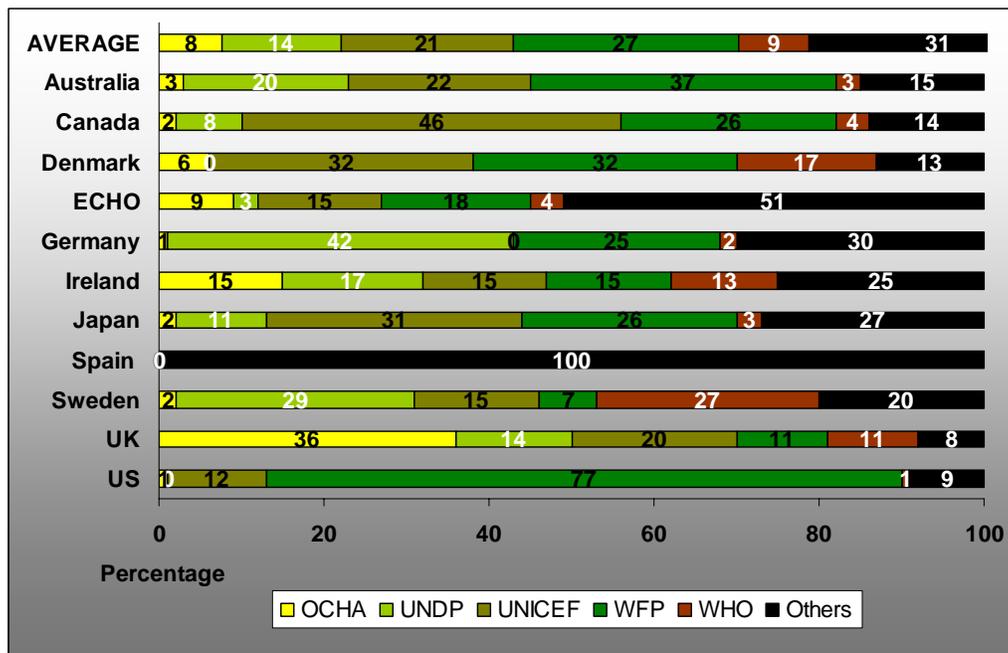
³³ Incluye los fondos entregados a Internews .

Como promedio, el PMA fue la agencia de la ONU que más prioridad recibió por parte de los estados donantes. Como promedio³⁴, el 27% de los fondos entregados por los países donantes a agencias de la ONU estaban destinados específicamente al PMA, seguido de UNICEF, con el 21%, el PNUD con el 14%, la OMS con el 9% y la OCAH con el 8%. El ACNUR, la FAO y la OIM no aparecen en la figura 2 y están incluidos en “otros”. La FAO recibió una media del 11% de los fondos, el ACNUR el 5% y la OIM el 7% de los fondos asignados a agencias de la ONU.³⁵

Estados Unidos y Dinamarca han centrado su financiación en las agencias de la ONU y sobre todo en la OIM. Ambos países financiaron en total a cinco agencias de la ONU: la OCAH, UNICEF, el PMA, la OMS y, en los casos de Estados Unidos y Dinamarca, la OIM y el ACNUR, respectivamente. La ECHO canalizó la mayor parte de sus fondos destinados a agencias de la ONU a través de la OIM.

Japón es el estado donante que más ha diversificado sus fondos para la ONU. En total, 13 agencias de la ONU se beneficiaron de los fondos de ayuda humanitaria de Japón.

Figura 15: Financiación por los estados donantes de agencias de la ONU y de la OIM para la ayuda humanitaria³⁶



Fuente: Estudios sobre financiación de estados donantes de la TEC, 2005

³⁴ Media aritmética.

³⁵ “Otros” incluye también a la FAO, UNSECCORD, PNUMA, UNFPA, OIT, UNIFEM, UNJLC, ISDR, UNV y UNHABITAT

³⁶ Traducción de la leyenda, izquierda a derecha: OCAH, PNUD, UNICEF, PMA, OMS, otros.

10.1 La OCAH

Aunque todos los estados donantes menos España³⁷ financiaron a la OCAH, la agencia especializada de la ONU para la coordinación de la ayuda humanitaria, sólo el Reino Unido dio una importancia real a la OCHA en su financiación destinada a la ONU (el 36%), seguido en menor grado por Irlanda (el 15%). Del resto de los estados donantes, la OCAH recibió uno de los presupuestos más reducidos, o el más reducido, de todas las agencias de la ONU.

Aunque la OCAH debía haber desempeñado un papel central en la respuesta al tsunami, la mayoría de los estados donantes le proporcionó muy pocos fondos en comparación con los destinados a otras agencias de la ONU³⁸.

10.2 El PNUD

Alemania dio la máxima prioridad al PNUD en términos relativos, entregándole el 42% de los fondos que destinó a agencias de la ONU³⁹. La política de ayuda humanitaria de Alemania para la respuesta al tsunami preveía apoyar al sistema de la ONU y a organizaciones privadas para cubrir a las Maldivas, Myanmar y los países africanos afectados. En total, Alemania y Suecia entregaron el 29% de su presupuesto para la ONU al PNUD. Para todos los demás estados donantes, el PNUD desempeñó un papel menos importante en el desembolso de fondos de ayuda humanitaria destinados a la ONU. Además de España, tampoco Estados Unidos y Dinamarca entregaron fondos al PNUD.

10.3 UNICEF

Para Canadá y Japón, UNICEF fue la agencia de la ONU más importante a la hora de repartir los fondos de la ayuda humanitaria para la respuesta al tsunami. Canadá entregó a UNICEF el 46% de su presupuesto destinado específicamente a la ONU, y Japón el 31%. Japón dio fondos a UNICEF en todos los países afectados en los que entregó fondos a agencias de la ONU⁴⁰ menos en Somalia. En estos seis países, Japón asignó específicamente fondos para socorro a los siguientes sectores a UNICEF: Salud,

³⁷ España asignó el 100% de sus fondos para la ONU a la FAO, para ayuda alimentaria.

³⁸ Japón entregó 5 m de USD, es decir, el 30% del llamamiento de ayuda urgente de la OCAH, lo que representaba el 2% de la contribución total de Japón a la ONU.

³⁹ Con el apoyo del Ministerio para la Cooperación Económica (BMZ). La Oficina Exterior federal alemana respaldó a agencias que tenían una buena experiencia de trabajo previa. Otro criterio fue que las organizaciones respaldadas debían actuar de acuerdo con los principios humanitarios de la agencia. Como consecuencia, se entregaron fondos al ACNUR, la OCAH, la OMS y la OIM. El BMZ apoyó al UNFPA y al PMA, además de al PNUD.

⁴⁰ Indonesia, Sri Lanka, Maldivas, Tailandia, Myanmar y la India. Las agencias de la ONU no recibieron fondos en las Seychelles, aunque sí la FICR.

educación y protección de la infancia. Para la ECHO, UNICEF era un socio clave en las Maldivas. Dinamarca asignó el 32% de su presupuesto a UNICEF para ayuda multisectorial regional. Para Dinamarca, UNICEF y el PMA eran los socios de colaboración más importantes en el ONU. Aparte de España, UNICEF no recibió fondos de Alemania. Los fondos procedentes de Estados Unidos, que representaron el 12% del total de su presupuesto para ayuda humanitaria entregado a la ONU, así como los de Irlanda y Suecia, con el 15%, respectivamente, fueron limitados.

10.4 El PMA

Como ya se ha señalado, el PMA es, como promedio, la agencia de la ONU que más prioridad obtuvo por parte de los estados donantes para financiar la respuesta de ayuda humanitaria de la ONU al tsunami. Estados Unidos dedicó el 77% de sus fondos destinados a la ONU al PMA, dándole un papel destacado como agencia especializada de la ONU para la ayuda alimentaria de emergencia. El 94% de la ayuda de Estados Unidos al PMA adoptó la forma de contribución en especie a Sri Lanka e Indonesia. Australia entregó el 37% de sus fondos de ayuda humanitaria destinados a la ONU al PMA y Dinamarca el 32%. La Comisión Europea, por medio de Europeaid y la ECHO, aportó el 37% de su ayuda humanitaria al PMA. Las contribuciones danesa, australiana y de la CE al PMA no fueron en especie.

Los estados donantes que dieron menos prioridad al PMA fueron, aparte de España, Suecia, que entregó al PMA el 7% de su presupuesto de ayuda humanitaria destinado a la ONU, el Reino Unido con el 11% e Irlanda con el 15%.

10.5 La OMS

En conjunto, con la excepción de Suecia, los estados donantes no dieron prioridad a la OMS para la financiación de la respuesta de ayuda humanitaria al tsunami. El 27% por ciento del presupuesto sueco para la ONU estaba destinado específicamente a la OMS. La Sida financió principalmente a agencias de la ONU en Indonesia, incluida la OMS, y asignó fondos limitados a la ONU en Sri Lanka, donde la Sida tiene socios establecidos y una estrategia de ayuda para el país.

10.6 El papel de las agencias de la ONU como proveedores de servicios especializados en el sistema multilateral

En este contexto vale la pena comenzar explorando el papel desempeñado por el llamamiento de ayuda urgente. Todos los donantes consideraron este llamamiento un documento de referencia, pero no una base para establecer las prioridades de su financiación o encauzar su respuesta inmediata. La mayoría de los donantes consideraba que la ONU llegó tarde y no proporcionó coordinación suficiente. Los donantes contactaron con las agencias de la ONU individualmente antes de que se hiciera el

llamamiento. Un indicador que ilustra esto es que una gran proporción de los fondos que se destinaron a la ONU se han encauzado y registrado fuera del llamamiento de ayuda urgente, tanto inmediatamente después del desastre como en los meses siguientes. La financiación a la ONU por el DfID es un ejemplo.

Para los donantes, una razón para financiar a las agencias de la ONU en general es que cuentan con un mandato de la ONU reconocido, claro y específico. La coincidencia parcial entre agencias individuales de la ONU es mínima. En la práctica, esto no es siempre así, y muchos donantes evalúan de cerca la eficacia multilateral, por ejemplo en la iniciativa del MOPAN.

Las figuras 8, 9, 10 y 11 muestran que, dependiendo del donante, algunas agencias de la ONU recibieron fondos para múltiples sectores del área de la ayuda humanitaria en respuesta al tsunami, mientras que otras los recibieron sobre todo para los mismos sectores. Se ha seleccionado a Japón, Australia, el Reino Unido y Estados Unidos para este propósito, pues el desglose de los datos permite un análisis para estos estados donantes.

En los casos de la OCAH, el PMA y la OMS es evidente una relación relativamente clara entre un sector y una agencia de la ONU para la respuesta de ayuda humanitaria para el tsunami.

10.6.1 Coordinación

Los cuatro estados donantes financiaron a la OCAH para la coordinación de la respuesta de la ayuda humanitaria al tsunami. El Reino Unido y la ECHO también entregaron fondos para la comunicación.

10.6.2 Alimentos y logística

El PMA recibió fondos para responder en alimentos y logística. Estados Unidos también asignó tareas de coordinación relacionadas con los alimentos y la logística al PMA para esfuerzos de socorro regionales. Aunque no se incluye en las figuras 15, 16, 17, 18 y 19, llama la atención que España centrara toda su financiación a la ONU en la FAO para ayuda alimentaria, en lugar de utilizar el PMA.

10.6.3 Salud y otros

Los cuatro estados donantes clave apelaron a la OMS para entregar ayuda humanitaria en el área de la salud. Japón también financió a UNICEF para que actuara en el área de la salud, vinculada a la educación y a la protección de la infancia. Australia financió a UNICEF para apoyo en salud y educación. Estados Unidos financió a UNICEF para ayuda humanitaria en salud. La OMS recibió fondos para vigilancia de la salud.

Además, Estados Unidos financió también a UNICEF para salud, nutrición, agua y saneamiento.

En el caso de UNICEF, existe cierta proliferación de fondos de Estados Unidos en sectores muy diversos, desde el apoyo psicológico a la nutrición, el agua y el saneamiento. El Reino Unido y Australia también dieron fondos a UNICEF para más de un sector. Esta financiación multisectorial puede explicarse porque UNICEF se dedica a los derechos de la infancia y de la mujer establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Otra explicación podría ser la ventaja comparativa de UNICEF en relación con otras agencias de la ONU en estos sectores.

El PNUD recibió financiación multisectorial de Japón y Estados Unidos, y la FAO de Japón.

Figura 16: Japón: financiación por sector y agencia de la ONU seleccionada

Japón	Alimentos	Salud	Coordinación	Salud, educación, protección, derechos	Rehabilitación inicial, infraestructura	Medios de subsistencia	Alimentos, subsistencia	Alojamiento, subsistencia	Agencia de la ONU
						√	√		FAO
			√						OCAH
					√			√	PNUD
				√					UNICEF
	√								PMA
		√							OMS

Figura 17: Australia: financiación por sector y agencia de la ONU seleccionada

Australia	Coordinación	Salud	Salud, educación	Agua, saneamiento, salud	Medios de subsistencia	Alimentos, logística	Alojamiento, servicios esenciales	Agencia de la ONU
	√							OCAH
							√	PNUD
		√						UNFPA
			√	√				UNICEF
						√		PMA
				√				OMS

Figura 18: Reino Unido: financiación por sector y agencia de la ONU seleccionada

Reino Unido	Coordinación, comunicaciones	Salud	Seguridad	Agua, saneamiento,	Protección	Multisectorial	Recuperación económica	Logísticas, alimentos	Alojamiento	Agencia de la ONU
	√									OCAH
						√				FAO
								√		OIM
							√			PNUD
						√				UNEP
	√									UNFPA
									√	ACNUR
				√	√					UNICEF
			√							UNSECCORD
								√		PMA
		√								OMS

Figura 19: Estados Unidos: financiación por sector y agencia de la ONU seleccionada

Estados Unidos	Alimentos	Salud	Salud, nutrición, agua y saneamiento	Vigilancia de la salud	Logística, apoyo aéreo y coordinación	Coordinación	Protección a la infancia y actividades psicológicas y sociales	Agua y saneamiento, kits escolares de emergencia, protección a la infancia y actividades psicológicas y sociales	Protección psicológica y social	Generación de ingresos	Agencia de la ONU
						√					OCAH
									√	√	PNUD
		√	√				√	√	√		UNICEF
√					√						PMA
				√							OMS

Figura 20: ECHO: financiación por sector y agencia de la ONU seleccionada

ECHO	Multisectorial	Coordinación	Agua y saneamiento	Alojamiento	Alimentos	Rehabilitación	Medios de subsistencia	Logística	Salud	Preparación	Agencia de la ONU
	√		√	√					√		OIM
					√	√					FAO
		√								√	OCAH
							√				PNUD
									√		UNFPA
				√							ACNUR
	√		√								UNICEF
					√			√			PMA
									√		OMS

Parte III: Buena gestión de las donaciones humanitarias

Este informe sobre la financiación de los estados donantes en respuesta al tsunami pretende revisar la reacción de apoyo de la comunidad internacional en el contexto de una catástrofe excepcional y la agenda de la Buena Donación Humanitaria (GHD). Trata de evaluar el cumplimiento por parte de los donantes de los principios de la GHD y extraer las principales características de la buena gestión de las donaciones humanitarias en el marco de una catástrofe y una respuesta sin precedentes.

El siguiente análisis se refiere únicamente al grupo de países donantes incluidos en el estudio sobre financiación de la TEC⁴¹. Estos donantes representan aproximadamente el 67% de los compromisos de ayuda humanitaria para el tsunami realizados por estados donantes y pueden considerarse representativos de un grupo tradicional básico de países donantes dentro del CAD. Todos los países estudiados han respaldado, al igual que todos los estados donantes del CAD, la Iniciativa sobre GHD acordada en Estocolmo en junio del 2003.

Algunos de los países que participan en el estudio han definido sus estrategias nacionales para lograr un progreso definido en materia de GHD⁴². Además, se está elaborando un conjunto de indicadores que pueden monitorizar el progreso y que se propondrá antes del final de este año. Este estudio se refiere únicamente a un caso excepcional y no puede considerarse representativo de las prácticas de los donantes individuales, pero ofrece un interesante estudio de casos sobre cómo la comunidad internacional ha reaccionado y cumplido principios previamente acordados de GHD⁴³. Nuestra intención es que las siguientes consideraciones contribuyan a una mejor comprensión de los desafíos que conlleva la GHD.

Hay que tener en cuenta que la respuesta al tsunami ha sido también excepcional en cuanto a la dimensión y la diversidad de los nuevos donantes implicados. Hay que seguir investigando para analizar las prácticas de los donantes en general. Por otra parte, aunque las respuestas de los ciudadanos a los llamamientos de ayuda tras el tsunami del Océano Índico no tuvieron precedentes, los compromisos de ayuda de los estados donantes fueron también considerables. Esto plantea cuestiones especiales en relación con la financiación del socorro en el contexto del tsunami, sobre el papel de los donantes oficiales y la agenda GHD cuando la financiación privada es tan cuantiosa. Como ya se ha mencionado en la Metodología, se han definido tres categorías

⁴¹ Se recogieron datos de Estados Unidos, Japón, Dinamarca, Suecia, España, Canadá, Irlanda, Australia, CE/ECHO, los Países Bajos, Alemania y el Reino Unido.

⁴² Seis países (Irlanda, Dinamarca, Suecia, Canadá, el Reino Unido y los Países Bajos) han definido planes nacionales de implantación de la GHD.

⁴³ Véase el anexo 3 para una formulación acordada de los principios de GHD.

principales para el análisis. Cada una de las cuales aborda varios principios de GHD, y que son las siguientes:

11. Políticas humanitarias de los donantes

En este epígrafe se revisa la financiación de los donantes en el contexto de los principios humanitarios números 4, 7, 15, 16, 19 y 20 (véase el anexo) y considera si los donantes tienen formulaciones políticas implícitas o explícitas que abordan los principios de la GHD, es decir, que orientan la intervención del donante siguiendo los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia para aliviar el sufrimiento humano.

En este aspecto es crucial entender si la respuesta del donante ha sido influida por factores relacionados con la situación política existente o con agendas políticas o económicas que puedan tender a favorecer a un segmento de la población afectada. Otros aspectos de enfoques políticos relacionados con la GHD son el apoyo a la participación de los beneficiarios, la promoción de la buena práctica entre las agencias encargadas de la ejecución, incluidos la rendición de cuentas y el uso de códigos o directrices aceptados (directrices del IASC, normas del Proyecto Esfera, código de conducta de la Cruz Roja, principios rectores de los desplazamientos internos), el respaldo a las directrices sobre recursos militares, de defensa civil y protección civil, y asegurar la primacía de las organizaciones civiles en la implementación de la acción humanitaria⁴⁴.

12 Mecanismos de financiación

La revisión de los mecanismos de financiación de los donantes en el contexto de la ayuda entregada en respuesta al tsunami pretende abordar aspectos mencionados en los principios 3, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14 y 18. Estos principios se centran sobre todo en el grado de flexibilidad y puntualidad de los fondos entregados, hasta qué punto los fondos se asignaron de acuerdo con las necesidades, si se previeron el fomento de capacidades, la preparación, la prevención y la mitigación, los vínculos con las acciones de recuperación y desarrollo, si se tuvieron en cuenta el papel de la ONU en la coordinación y el mandato especial del CICR/FICR, el efecto de la respuesta al tsunami en las asignaciones para otras crisis, cómo respondieron los donantes a los llamamientos de ayuda urgente y el CAP y el papel de éstos en el proceso de toma de decisiones, y hasta qué punto ha sido flexible y predecible la financiación para esta crisis.

⁴⁴ Véase el anexo 3, Principios y buena práctica de las donaciones humanitarias.

13 Aprendizaje y flexibilidad

Aquí se consideran los principios 21, 22 y 23, y se abordan aspectos de los ejercicios de evaluación y lecciones aprendidas, la transparencia económica y la presentación de informes y la rendición de cuentas a la ciudadanía de los países donantes y a los beneficiarios.

14. Conclusiones principales

14.1 Políticas humanitarias generales

14.1.1 Promoción y respeto efectivos de los principios humanitarios

En cuanto a la promoción y respeto efectivos de los principios humanitarios en el proceso de la toma de decisiones, hay que observar, a tenor de los diferentes informes, que se declaró de forma clara y universal que el objetivo principal de la respuesta al tsunami era aliviar el sufrimiento humano, orientado por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, aunque parece que en la mayoría de los donantes existió un vacío general en cuanto a documentos de política apropiados que abordasen la ayuda humanitaria. Las formulaciones más explícitas de los informes parecen ser las de Dinamarca, Suecia, Japón y Australia. En algunos casos se subrayó la neutralidad (Irlanda), en otros, el donante cuenta con un enfoque propio hacia los principios humanitarios (como Alemania con sus “12 normas de ayuda humanitaria”, el Reino Unido y su invocación del “nuevo humanitarismo” o los Países Bajos, con dos documentos y una lista de comprobación como referencias de trabajo). Canadá menciona el acceso y la protección como cuestiones especialmente relevantes. Uno de los donantes más importantes, la ECHO, tiene un mandato humanitario específico dentro de la CE y representa probablemente el único caso de formulación política adecuada de la ayuda humanitaria.

Sin embargo, ya son evidentes algunas dificultades incluso en la articulación de este principio general y en cierto modo retórico. De los informes se infiere que cabe plantear varias preguntas sobre la aplicación efectiva de los principios declarados. Los donantes se basan casi por completo en el supuesto de que los socios encargados de la ejecución son coherentes con los principios humanitarios, incluidas las fuerzas militares.

La mayoría de los donantes tiende a abordar la acción humanitaria con instrumentos de la AOD⁴⁵, más vulnerables a otros factores estratégicos, así como a situar las consideraciones humanitarias hasta cierto punto en segundo plano a la hora de decidir las áreas y cantidades, lo que sugiere que los intereses de las políticas de desarrollo y el contexto político pudieron influir en las decisiones para la acción humanitaria. La figura 6 de esta síntesis ofrece una perspectiva interesante de las preferencias de los donantes, pero refleja también diferentes conceptos y mecanismos contables de la ayuda humanitaria dentro de la AOD.

Asumiendo que la dimensión del desastre hizo imposible que cada donante individual abordase de forma coherente la asignación de fondos de forma humanitaria en toda la zona afectada, y aceptando que cabía invocar la coordinación como una prioridad para asegurar la igualdad en la entrega (el acceso) de la ayuda con independencia de la religión, la afiliación política u otros factores, se puede concluir que las razones de la división inicial de tareas y áreas no se basó en su mayor parte en las necesidades, ni en el volumen de los fondos que cada donante podía entregar, ni en su capacidad logística u operativa.

Es probable que el primer grupo de donantes básico que estableció una coordinación en este ámbito, Estados Unidos, Japón, Australia y la India, y la primera misión de evaluación a Sri Lanka, Reino Unido, USAID y la ONU, adoptasen decisiones ejecutivas muy importantes y trascendentales, y parece que, desde ese momento, el resto de los donantes principales aceptó una división primaria de tareas. Cuestiones como el interés bilateral o regional, la proximidad y la presencia previa, fueron factores definitorios en la asignación de recursos y la capacidad para abordar la ayuda para el tsunami. No se puede concluir hasta qué punto las consideraciones humanitarias fueron determinantes principales de las decisiones adoptadas.

En algunos casos se infiere con claridad de los informes que el hecho de que algunos países afectados tuvieran planes de desarrollo previos, como la SIDA, el DfID y Alemania en Sri Lanka, o la existencia de socios en el lugar, caso de la ECHO en Sri Lanka, Tailandia, Birmania y la India, pero también en el caso de otros donantes, afectó a las decisiones principales sobre asignación de ayuda y posibles fondos para la reconstrucción.

Todos los donantes consideraron que la reacción del sistema de la ONU fue lenta, lo que afectó a su legitimidad a la hora de definir prioridades y mejores opciones en cuanto a logística y asignación de recursos. El caso de los Países Bajos ilustra una situación en la que un donante intenta entregar apoyo económico con rapidez, antes de que reaccionen todos los mecanismos de la ONU, a la administración “por poderes” de la ONU sobre el terreno, con resultados engañosos. El llamamiento de ayuda urgente no fue útil, en opinión de la mayoría de los donantes, para definir prioridades y enmarcar la respuesta.

⁴⁵ En general, los informes indican que la ayuda humanitaria es una partida presupuestaria de la AOD, y no una acción específica con principios y dinámica propios.

Abandonados a su suerte, los donantes tomaron decisiones dada la necesidad de una acción rápida y decisiva. Ante la presión política de los ciudadanos de los países donantes, resultado combinado de la cobertura de los medios de comunicación y la dimensión de la tragedia, los políticos fueron quienes tomaron las decisiones, y se supone que los políticos toman decisiones políticas, no humanitarias.

Esto fue visible específicamente en las decisiones relativas al importe global de las promesas humanitarias. El proceso de hacer las promesas parece tener naturaleza política, y todos los donantes reaccionaron a las condiciones políticas a la hora de hacer las promesas, con las posibles excepciones de Suecia y la ECHO. No está claro hasta qué punto los siguientes pasos, como los compromisos, las asignaciones y los desembolsos, se vieron afectados por el condicionamiento político inicial.

Algunos donantes actuaron como agentes encargados de la ejecución directos (España, Suecia, Australia), lo que probablemente dificultó su capacidad de influir para asegurar un espacio humanitario para que trabajasen las organizaciones humanitarias. El recurso adicional a medios militares (Alemania, Estados Unidos, Australia, España) podría ser coherente con la necesidad de los donantes de emplear instrumentos logísticos eficaces, cuando no de agrandar a sus ciudadanos (en el caso de España), pero puede poner en peligro las consideraciones humanitarias.

Los planes de ejecución y la coordinación operativa quedaron a menudo fuera del marco de la ONU, siendo una de las excepciones la coordinación Reino Unido-USAID-ONU en Sri Lanka. Irlanda, el Reino Unido y Suecia enviaron personal al UNJLC en Sri Lanka y coordinaron al menos parte de su presencia militar con la ONU. Dinamarca incluso puso sus recursos militares bajo el mando de la ONU. En el resto de los casos, la presencia de ejércitos tras el desastre redujo aún más el papel de la ONU, pues la mayoría de ellos intentó alcanzar acuerdos bilaterales con el país anfitrión.

Parece inferirse de este estudio que no fue el sistema humanitario en su conjunto quien estuvo al mando, aunque había suficiente espacio en la respuesta para permitir deducir que, en términos generales, la comunidad humanitaria contaba con suficientes fondos de la ciudadanía y la cooperación de donantes bilaterales como para asegurar una cobertura imparcial del desastre. Esto fue posible debido no sólo a la intervención de los donantes, sino, de forma más fundamental, debido al enorme apoyo de los ciudadanos a los agentes humanitarios. Este es un aspecto fundamental que sólo se ha tenido en cuenta de forma marginal en los informes de los donantes. El hecho de que la ciudadanía movilizó enormes cantidades de dinero parece que debió de determinar un papel diferente de los principales donantes y sus mecanismos de coordinación. La necesidad de coordinación, liderazgo, legitimidad y orientación parece haber sido fundamental. Los informes analizados no facilitan datos sobre la forma en que abordaron los donantes esos desafíos en este caso.

Hay que reconocer que, inmediatamente después del desastre, hubo consenso en apoyar el llamamiento inicial de la FICR. Esto parece lo más adecuado en términos humanitarios, aunque reconociendo que la FICR ofrecía una capacidad limitada, al

menos aseguró la cobertura regional y una aplicación estricta de los principios humanitarios. Pero la dimensión del desastre, la influencia de los medios de comunicación y la reacción del público hizo que la comunidad internacional, que no podía depender en un único instrumento, utilizara y justificara el esfuerzo combinado de otros, incluidas las fuerzas armadas.

Hay que subrayar la ausencia de indicios de un enfoque humanitario sólido en el proceso inicial de toma de decisiones. Incluso cuando los principios humanitarios respaldaban las decisiones, la fuerte presión de la opinión pública y la competencia entre donantes influyó en las promesas y las decisiones operativas iniciales más que un enfoque basado en necesidades reales. Más que asegurar una respuesta igualitaria y uniforme, los donantes utilizaron el oportunismo contextual para definir sus prioridades. La asignación de prioridades se basó en la facilidad o posibilidad de ejecución más que en una comprensión compartida de las necesidades⁴⁶. El equipo de la revisión es consciente de que es probable que otros temas dentro de esta TEC aborden el impacto que tuvo esta dinámica en la ayuda final proporcionada. Pero desde este estudio ya hay algunas ideas que vale la pena subrayar:

- Las evaluaciones de los donantes identificaron debilidades en términos de principios puramente humanitarios ya después de la respuesta inmediata (véase el informe de Irlanda, las misiones ya a finales de enero observaron que se estaba marginando a algunos grupos del proceso de ayuda, planteando preocupación por el acceso a algunas comunidades).
- Se identificaron cuestiones de discriminación positiva que desestabilizaban situaciones que ya eran frágiles.
- Y los militares estaban abiertos o encubiertamente al mando de la coordinación de la respuesta en algunas áreas, y en ciertos casos ejecutando acciones de socorro.

Lo que falta es un sistema real de toma de decisiones basado en principios humanitarios. La GHD permea el marco de todos los donantes principales, pero aun así tiende a ser una formulación retórica más que un sistema proactivo de consulta y toma de decisiones capaz de evitar la discriminación y de asignar recursos de forma correcta e imparcial. Existe la posibilidad de que algunos instrumentos sobre el terreno sirvieran como plataformas de coordinación informales, lo que justificaría decisiones iniciales. El UNJLC de Sri Lanka, el ya mencionado primer grupo de donantes básicos entre otros sirven de ejemplo. Cabe considerar lógico concentrar los esfuerzos en las áreas o sectores donde está mejor situado un donante, pero debe haber una coordinación real que asegure que otros asumen la tarea de las áreas o sectores no atendidos, garantizando la aplicación de normas y principios comunes.

⁴⁶ Véase el punto 28 de "Post-tsunami lessons learned and best practices workshop", Yakarta 16-17 de mayo de 2005, ONU y gobierno de Indonesia.

14.1.2 Participación de los beneficiarios

En cuanto a la participación de los beneficiarios, los donantes parecen conscientes de que este es un punto débil de todo el proceso de respuesta, y tiende a ser justificado por la necesidad de una acción rápida y las dificultades sobre el terreno para tener acceso a los beneficiarios. Parece que la magnitud del desastre pudo eximir en cierta medida de la aplicación de este principio y, como consecuencia, se tomaron decisiones unilaterales en alguna fase del proceso de respuesta, especialmente en el caso del uso de recursos militares, lo que creó cierta incomodidad y resistencia en los gobiernos locales. Los donantes afirman que la primera reacción se basó en supuestos y que las posteriores evaluaciones de necesidades proporcionaron una perspectiva de las necesidades reales y ofrecieron en cierta medida la participación de los beneficiarios. Incluso los que pudieron movilizar equipos de evaluación en las horas inmediatamente posteriores al desastre reconocen la poca participación de los beneficiarios. Sólo Japón parece haber podido implicar a representantes de comunidades y agentes de ayuda locales por medio de la tradicional fuerte presencia en la zona de representantes japoneses y programas de cooperación bilateral.

El hecho es que los donantes, en su respuesta rápida, superaron en algunos casos y hasta cierto punto la participación local o de los beneficiarios. La ausencia de canales de comunicación adecuados en casos de catástrofe de tal magnitud puede explicar probablemente este aspecto. No está claro hasta qué punto actuó la ONU como un intermediario aceptado (y aceptable) para facilitar la participación de los beneficiarios en el diseño y despliegue de la reacción de ayuda, y probablemente la TEC aclarará en otras partes del estudio el papel, el mandato y los logros de la ONU en este aspecto. La mayoría de los donantes intentó asegurar la adecuación de la ayuda y la adecuación a las características de los beneficiarios solicitando a los socios de ejecución que se garantizaran estos aspectos. No se menciona ningún medio para controlar el cumplimiento por parte de los socios.

Además, no parece clara la definición de beneficiario. Por algún motivo, parece que las autoridades y responsables locales no tienen la categoría de beneficiario en la interpretación de ese concepto que hacen los donantes. Se entiende por beneficiario al destinatario final de la ayuda, ignorando el papel de las autoridades locales o los representantes de la comunidad en la definición de necesidades y de los determinantes culturales en una primera fase de la respuesta a un desastre. Aunque en el caso de la India el liderazgo y la capacidad de las autoridades de distrito locales parece haber asegurado una coherencia de la ayuda proporcionada con las necesidades locales y los aspectos culturales, en otros países ya se han planteado preocupaciones por la adecuación de la ayuda, especialmente en Indonesia, donde dirigieron el esfuerzo de socorro los militares, y en Sri Lanka, donde las autoridades locales parecían incapaces de proporcionar liderazgo⁴⁷.

⁴⁷ Indicios indirectos en informes y documentos de la reliefweb, cuestión que deben aclarar otros temas de la TEC.

14.1.3 Promoción de buenas prácticas de la organización encargada de la ejecución

En cuanto a la promoción de buenas prácticas de la organización encargada de la ejecución, la mayoría de los países donantes favoreció encauzar los fondos a socios conocidos y con una buena actuación, con presencia o conocimientos sobre el terreno. La toma de decisiones al principio fue rápida y en algunos casos, estuvo basada en la oferta, lo que pudo propiciar algunos defectos en cuanto a actuación. Es probable que las operaciones improvisadas o no planificadas adecuadamente se resientan en su eficiencia y eficacia, que se verán cuando se haga una evaluación adecuada de las diferentes operaciones. En general, parece que se actuó basándose en el supuesto de que las necesidades de reconstrucción serían lo bastante grandes como para absorber todos los fondos asignados, incluso si estaban destinados en principio a ayuda humanitaria.

14.1.4 Uso de directrices y normas pertinentes

El uso de directrices y normas pertinentes parece también aceptado por la mayoría de los donantes, pero rara vez es una demanda específica que se hace a los socios. No parece que haya entre los donantes un consenso sobre las normas y directrices más adecuadas. Australia tiene sus propias directrices obligatorias para socios (ACFID), así como Alemania. Los Países Bajos parecen preferir que los socios de ejecución se regulen a sí mismos.

14.1.5 Afirmación de la posición principal de las organizaciones civiles

En cuanto a la postura de los donantes sobre la afirmación de la posición primaria de las organizaciones civiles en el esfuerzo de la ayuda, en términos generales, los donantes se remiten al uso de recursos militares como parte integrada del esfuerzo de ayuda bajo gestión civil. Este es el caso del Reino Unido⁴⁸, Alemania y Australia. Esta cuestión es difícil de evaluar, especialmente porque hubo que alcanzar acuerdos bilaterales con las autoridades militares de Indonesia. En algunos casos los recursos militares apoyaban claramente el esfuerzo de ayuda general y proporcionaban marcos para la coordinación, el buque estadounidense en Banda Aceh es un ejemplo de ello, mientras que en otros casos se concentraron básicamente en proporcionar apoyo logístico al transporte aéreo de productos desde los países donantes, como el Reino Unido y los Países Bajos. En algunos casos, la intervención militar fue parte de una plataforma coordinada del país donante correspondiente, e incluía otros elementos del esfuerzo de ayuda, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y organismos oficiales de cooperación. Sólo en algunos casos los recursos militares tenían por objeto proporcionar apoyo logístico puramente

⁴⁸ En el Reino Unido, el DFID coordinó expresamente la respuesta al tsunami basándose en principios humanitarios y vetó al Ministerio de Defensa en más de una ocasión por ese motivo.

humanitario y estaban bajo bandera y el mando de la ONU, como en el caso de Dinamarca e Irlanda.

El enfoque no fue uniforme en este aspecto y no parece que la coordinación haya sido óptima. No se llegó a ninguna decisión de poner los ejércitos bajo una coordinación multilateral. Algunos donantes se remiten al liderazgo del ejército indonesio en la coordinación del socorro en Banda Aceh, algo vagamente justificado por el largo conflicto político que afecta a la zona, pero que sólo evaluó debidamente, según parece, el ejército estadounidense⁴⁹.

Desde la perspectiva de este estudio no está claro hasta qué punto los ejércitos fueron parte de una estrategia de socorro o, por el contrario, fueron ellos quienes definieron la estrategia de socorro de las organizaciones civiles. En algunos casos, los informes indican que los ejércitos intervinieron de hecho proporcionando servicios en áreas donde había otras organizaciones civiles, sin que haya datos sobre el valor añadido de la intervención militar. El Hospital Zaidon Abidin, en Banda Aceh, es uno de estos casos en los que parece que, en un momento determinado, proporcionaban asistencia las fuerzas armadas alemanas, las australianas, varias ONG civiles y AusAid⁵⁰. En otros casos, como el español, el componente militar fue de hecho la contribución más significativa de la ayuda oficial. En el caso de los Países Bajos, es interesante señalar que el coste de la contribución militar, en su mayor parte transporte aéreo, será sufragado por el presupuesto de ayuda, lo que convierte una contribución militar en una puramente logística, dando a la parte civil del socorro el peso de un contratista. En el resto de los casos, los gastos en que incurrieron los recursos militares se contabilizaron como contribuciones de los respectivos Ministerios de Defensa.

14.1.6 Directrices RMDPC (recursos militares, de defensa civil y protección civil)

La forma en que se utilizaron los recursos militares fue diversa, y hay pocos indicios de que se aplicaran de forma generalizada unas directrices RMDPC. Lo que queda claro es que los países beneficiarios intentaron limitar y definir la escala de la presencia militar extranjera por medio de acuerdos bilaterales, y que hubo que abordar una evaluación real de las necesidades logísticas, no existió coordinación entre los diferentes contingentes militares ni un uso adecuado ni fortalecimiento de los recursos locales y, aparentemente, el análisis contextual fue limitado. Si se confirma lo anterior, cabe decir que se perdió una parte significativa del presunto valor añadido, como una respuesta rápida y coordinada y el uso de medios militares proporcionales en el socorro de

⁴⁹ La evaluación del conflicto fue, según los informes de los donantes, bastante precaria. Sólo Estados Unidos parece haber evaluado los riesgos y medidas implícitos en el despliegue del ejército en una zona de conflicto. Otros ejércitos parecen haber seguido sin más las instrucciones del ejército indonesio. No se ha abordado cómo afectó esto a los principios humanitarios.

⁵⁰ Información en: Case of Study on Germany's state funding flows, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development

emergencia. En general, se puede concluir a partir de los informes de los diferentes países que hace falta trabajar más en el ámbito internacional para coordinar y definir mejor el aspecto militar dentro de las acciones de ayuda humanitaria. Algunos invocan un papel mayor de la ONU, que permitiría que el componente militar estuviera bajo el control de (o legitimado por) las organizaciones civiles multilaterales.

Hay que señalar que sólo Japón hace una referencia clara al apoyo a directrices RMDPC, mientras que el Reino Unido informa de que los recursos del Ministerio de Defensa británico estaban bajo el control del DfID. Canadá tiene directrices propias sobre cooperación civil-militar y acción humanitaria. Podemos concluir de los informes que la implantación de las directrices RMDPC de Oslo debe ser llevada a cabo conjuntamente por el gobierno anfitrión, si la comunidad humanitaria carece del peso o de los conocimientos necesarios para hacerlo.

Políticas humanitarias de los donantes

- Las promesas son resultado de una decisión política. No está claro hasta qué punto este determinante inicial afecta a los compromisos y las asignaciones.
 - Los donantes se basan casi totalmente en el supuesto de que los socios encargados de la ejecución, incluidas las fuerzas militares, son coherentes con los principios humanitarios. Hay que formalizar las formulaciones políticas de los donantes sobre ayuda humanitaria.
 - La lentitud del establecimiento de capacidades de coordinación humanitaria multilateral permitió que los donantes tomaran decisiones por su cuenta, siendo vulnerables a determinantes no humanitarios.
- Hay que reforzar un sistema de consulta y toma de decisiones basado en principios humanitarios.
- La cuestión de la participación de los beneficiarios es un punto débil evidente en el esfuerzo de ayuda.

14.2 Mecanismos y prácticas de financiación

14.2.1 Flexibilidad y puntualidad:

Una cuestión fundamental es la puntualidad de la respuesta a las crisis humanitarias. En general, en cuanto se conoció la magnitud de la catástrofe en las capitales de los donantes se pusieron a disposición fondos con rapidez y con la suficiente flexibilidad como para adaptarlos a un mejor conocimiento de las necesidades. En el caso del tsunami, un factor adicional fue el de la enorme reacción de la ciudadanía, que en cierta medida obligó a los donantes públicos a reaccionar de forma proporcional. Es evidente

que la reacción inicial en cuanto a promesas fue modesta en comparación con las necesidades reales, pero los donantes reaccionaron adecuadamente a medida que se recibía información sobre la dimensión real de la tragedia. Como efecto colateral, la presión de los ciudadanos y el elevado perfil mediático aumentaron probablemente una reacción basada en la oferta que sobrepasó los principios humanitarios o los enfoques basados en necesidades.

En algunos casos, como el de Canadá, los gobiernos tuvieron que establecer, gracias a la presión social, un sistema para igualar las donaciones de los ciudadanos (“Igualación de fondos” en Canadá) que se entregaron sobre todo a las ONG. Sin duda, este enfoque contribuyó a aumentar las promesas de los donantes, con escasa relación con la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias. El Reino Unido resistió en parte a esta presión. Aunque Tony Blair declaró en la BBC que posiblemente se dedicasen cientos de millones de libras al socorro del tsunami, en enero el límite prometido era de 75 millones de libras esterlinas. La ciudadanía donó más de 400 millones de libras.

Según las recomendaciones de la HRR⁵¹, la puntualidad de la financiación puede medirse por medio de plazos definidos para los desembolsos. Esto se puede monitorear en el caso de los compromisos destinados a llamamientos o el apoyo a organizaciones multilaterales, pero es más difícil de hacer en el caso de la financiación a ONG o a otros socios, donde la rapidez del desembolso está determinada por un complejo proceso de presentación y valoración de las propuestas (en este sentido, se mencionan algunos procedimientos especiales para acelerar el proceso, como en la ECHO y Suecia). Pero tomando como indicador la puntualidad de la contribución a los llamamientos, incluso cuando la respuesta de los donantes fue desigual, la respuesta rápida fue la norma. En un plazo de seis semanas se facilitó apoyo en especie y una cantidad significativa de fondos. Tomando por ejemplo el llamamiento de la FICR del 26 de diciembre de 2004, en el que se pedían 6,6 millones de dólares, cifra elevada a 60 millones tras la revisión del 29 de diciembre, el 31 de diciembre estaba totalmente cubierto, y la mayoría de los donantes pudo desembolsar los importes antes de que finalizara enero de 2005. Por otra parte, el CAP cubrió el 80% de sus necesidades en abril del 2005. Ambos ejemplos pueden servir de indicadores de la puntualidad de los compromisos de los donantes.⁵² Es destacable la rápida respuesta de los Países Bajos, que el 30 de diciembre había ofrecido 20 millones de dólares a los representantes residentes de la ONU en Sri Lanka e Indonesia, aunque posteriormente se dio cuenta de los problemas de ese cauce y sufrió retrasos en la capacidad de desembolso. Los Países Bajos asignaron el 95% de sus fondos de emergencia en un plazo de seis semanas.

El criterio del desembolso en seis semanas recomendado por la HRR sigue siendo un indicador sobre el que es difícil establecer comparaciones, sobre todo debido a los

⁵¹ Revisión de la respuesta humanitaria, por sus siglas en inglés, agosto de 2005.

⁵² En el tema 3 de esta evaluación de la TEC hallarán análisis exhaustivos de los compromisos y desembolsos de los donantes para los CAP, los CHAP y los llamamientos de ayuda urgente (flash appeals).

diferentes trámites administrativos y definiciones. Lo lograron Canadá, los Países Bajos y Japón, mientras que Estados Unidos parece mostrar tasas de desembolso inferiores. En este último caso, probablemente estuvo determinado por la existencia de mecanismos de asignación flexibles que reflejarían en última instancia el hecho de que los recursos privados disponibles servían para hacer frente a la emergencia, obligando a USAID a dedicar más fondos a la reconstrucción, algo posible con los instrumentos de que disponía Estados Unidos. El caso de Alemania refleja posiblemente el mismo paradigma: aunque la reacción de los ciudadanos proporcionó enormes cantidades de dinero a las ONG para que actuaran en la emergencia; la ayuda oficial, aun cuando fuera etiquetada de ayuda de emergencia o humanitaria, se utilizó de una forma más estructurada, siguiendo el concepto alemán de “emergencia orientada a la reconstrucción”.

Los donantes trataron de superar las limitaciones de los procedimientos internos y estar a la altura de la imperiosa necesidad de movilizar fondos. Así, en el caso sueco, al parecer se puso en marcha un mecanismo doble. Por una parte, se tomó la decisión de aumentar la asignación total de ayuda hasta el 1% del PIB, y por otro, se asignó el 20% de los fondos prometidos para el tsunami en abril del 2005 de partidas presupuestarias infrautilizadas. Se desconoce hasta qué punto el proceso ha afectado a otras contribuciones al CAP. Sólo algunos países reconocen que las asignaciones para el tsunami habían agotado sus reservas de fondos para emergencias, como en el caso de Dinamarca.

La flexibilidad, en cuanto a ayuda no vinculada y asignación flexible para adaptarse a las necesidades, depende de los procedimientos de cada donante. Por norma general, hubo cierta flexibilidad adicional para este caso, pero algunos donantes no permitían la financiación con carácter retroactivo (para cubrir gastos realizados en la primera fase, antes de que se entregasen fondos). El hecho es que los fondos se asignaron basándose en gran medida en la oferta (véase siguiente párrafo), y el hecho de que la mayoría de las ONG tenían suficientes contribuciones privadas para cubrir la fase de emergencia distorsiona probablemente la evaluación de la flexibilidad de la financiación de los donantes. En realidad no fue un problema debido a la abrumadora disponibilidad de fondos. En realidad, los Países Bajos, debido a la falta de demanda, decidió retirar 9 millones de dólares prometidos originalmente para este desastre y destinarlos a otras crisis, demostrando la flexibilidad de sus procedimientos. El análisis del nivel de financiación no vinculada y flexible de los llamamientos de la ONU se abordará en el tema 3 de esta evaluación.

14.2.2 Asignación de fondos en proporción a las necesidades

En cuanto al principio 3 de la GHD, sobre asignación de fondos en proporción a las necesidades, la conclusión que se infiere de los informes es que la asignación de fondos se basó fundamentalmente en la oferta. Es evidente que la reacción inicial en cuanto a las promesas fue modesta en comparación con las necesidades reales, y que los donantes reaccionaron con rapidez cuando se dispuso de información sobre la auténtica

dimensión de la tragedia. A partir de unas promesas iniciales bastante modestas, determinadas por los recursos disponibles para situaciones de emergencia (un máximo de 25 millones de dólares para Estados Unidos, 3 millones de dólares para Japón y entre 1 y 4 millones de dólares canadienses para Canadá), los donantes evolucionaron hasta hacer promesas completas cuando la información que se recibió del lugar de los hechos dio una dimensión de la crisis y la presión de la opinión pública obligó a los políticos a reaccionar de forma proporcional (o a no perder el prestigio ante rivales políticos o la percibida competencia entre países donantes).

Sin embargo, incluso con las presiones contextuales y el exceso de oferta, el caso de algunos de los donantes principales es hasta cierto punto tranquilizador: tanto Japón como Estados Unidos y Australia tenían presencia previa y experiencia con programas de preparación para desastres y estrategias de mitigación que cubrían una amplia zona en el sureste asiático y el Pacífico. Estos donantes también tienen medios consolidados para implicar a representantes de países en el proceso de toma de decisiones, y han podido movilizar equipos de evaluación en cuestión de horas. De hecho desempeñaron un papel de coordinación inicial, aunque no tenemos datos sobre la importancia de los principios humanitarios, como ya se ha dicho.

En una crisis de estas características puede justificarse hasta cierto punto una reacción basada sobre todo en la oferta, pues la dimensión del desastre permitía inferir que había que utilizar todos los medios posibles y que las necesidades de reconstrucción absorberían los fondos restantes de la reacción a la emergencia si los hubiera. Pero los datos de los informes analizados parecen poner de relieve que las razones subyacentes tras las asignaciones operativas y la división de tareas entre agentes fueron, al menos al principio, políticas y no estuvieron basadas principalmente en principios humanitarios.

14.2.3 Ayudar a las comunidades locales a mejorar su capacidad

Otros ámbitos de la TEC abordarán hasta qué punto la respuesta actual está ayudando a las comunidades locales a mejorar su capacidad para hacer frente a los desastres y a coordinar. Desde el punto de vista de los donantes, hay que subrayar el compromiso de algunos de ellos con los intereses regionales en programas de preparación para desastres y mitigación. Este es el caso de Japón, Estados Unidos y Australia. Algunos de los recursos que se pusieron en marcha parecen haber sido útiles en la primera fase de evaluaciones de necesidades después del desastre, pero en términos generales, la respuesta masiva al tsunami no parece haber mejorado hasta ahora esas capacidades.

14.2.4 Vinculación de socorro y desarrollo

La cuestión de la vinculación de socorro y desarrollo es un desafío común en todas las situaciones de posconflicto o intervenciones posdesastre. En este caso, la cantidad de recursos disponibles parece promover la posibilidad de lograr con éxito el tránsito de la emergencia y la rehabilitación. Las cantidades prometidas para la rehabilitación son

enormes, y es probable que los fondos para la emergencia no asignados se utilicen para tender un puente entre ambos procesos. Algunos donantes consideran que tienen la responsabilidad de abordar esta segunda fase después del generoso apoyo público a la emergencia. Pero en total quedan aún por ver los mecanismos que pondrán en marcha los donantes para planificar y coordinar adecuadamente. Hay que tomar seriamente en cuenta cuestiones tan preliminares como el destino final de los desplazados, la distribución equitativa de los recursos y el uso y asignación de tierras para viviendas e infraestructura⁵³ y probablemente se abordarán en otras partes de esta evaluación de la TEC, dentro de la cuestión de la adecuación de la ayuda sobre el terreno. Como cuestión de principios, y desde el punto de vista de los donantes, es crucial, y aún no se ha cotejado, definir de antemano y prever el impacto de las intervenciones humanitarias en esas cuestiones a fin de avanzar adecuadamente hacia la rehabilitación y la reconstrucción. La creación de fondos fiduciarios es una opción generalmente aceptada para la reconstrucción, y la presencia de los donantes principales y de representantes de las comunidades beneficiarias en los mecanismos de toma de decisiones puede facilitar una planificación y ejecución adecuadas, teniendo en cuenta las estrategias de ayuda ya aplicadas.

14.2.5 Desviación de fondos de otras crisis

En términos generales, los donantes afirman haber asignado fondos nuevos (adicionales o no gastados) al tsunami, sin desviar fondos de otras crisis. Este supuesto debe comprobarse con la respuesta a los llamamientos para las crisis del 2005, un periodo especialmente intenso en cuanto a desastres. Los donantes tuvieron que usar provisionalmente fondos de áreas en las que no se habían hecho gastos o de otras crisis hasta que las autoridades económicas pudieron completar el proceso de liberar nuevos fondos, como en el caso de Estados Unidos y Canadá. Más excepcionalmente, algunos donantes, como Dinamarca, prometieron la mayor parte de los fondos de socorro anuales para esta crisis, lo que pone en peligro su capacidad de reacción para nuevas crisis⁵⁴. Suecia y los Países Bajos cuentan con absorber los fondos extraordinarios asignados dentro de los incrementos globales de los presupuestos de ayuda, indexados en función de su PIB.

⁵³ Aspectos mencionados por Johan Schaar, representante especial del secretario general de la FICR para el tsunami, San Remo, 10 de septiembre de 2005.

⁵⁴ A 5 de abril de 2005, los compromisos de los donantes para 10 de 17 emergencias del CAP vigentes en esa fecha eran, cada uno de ellos, inferiores al 5% de las necesidades del CAP (véase en HPN, Christopher Eldridge: *The tsunami, the internet and funding for forgotten emergencies*).

14.2.6 Previsibilidad y flexibilidad

En cuanto a la previsibilidad y flexibilidad, parece que están relacionadas con los acuerdos internos y particulares entre los donantes y sus socios habituales. Algunos donantes, en cualquier caso, limitan aspectos de la retroactividad o el cambio de ámbito o actividad, mientras que otros son más abiertos. En algunos casos, los acuerdos de colaboración con fondos para varios años facilitan la previsibilidad. En el caso del tsunami, sin embargo, el importe de los fondos privados que la mayoría de los socios tiene asegurados hace que la cuestión de la previsibilidad y flexibilidad de la financiación pública sea menos relevante. Siguiendo su enfoque tradicional, los Países Bajos son los que más orientados están hacia la ayuda no vinculada con destino a la ONU, lo que permite la previsibilidad.

14.2.7 Apoyo al papel central de los mandatos de la ONU y la CR

En cuanto al apoyo al papel central de los mandatos de la ONU y la CR, como ya se ha mencionado, un grupo básico de donantes (Australia, Japón, la India y Estados Unidos) organizó una primera plataforma de coordinación y toma de decisiones tras el tsunami, y el Reino Unido, USAID y la ONU realizaron una evaluación temprana en Sri Lanka, entregando la coordinación al UNJLC, secundados también por Suecia e Irlanda. De los informes se desconoce hasta qué punto esas plataformas ad hoc bloquearon o facilitaron el despliegue de la ONU, aunque en última instancia se entregó la coordinación a la ONU. Donantes y agencias, en términos generales, expresan su decepción por el papel y la capacidad de la ONU para coordinar el esfuerzo. Sin embargo, algunos donantes son muy proactivos en su apoyo a la ONU, como Suecia, Dinamarca, el Reino Unido y los Países Bajos. La FICR es elogiada en general por su capacidad para responder con rapidez y adecuadamente para prestar asistencia a las necesidades humanitarias en toda la región afectada, y fue apoyada de inmediato por la mayoría de los donantes.

14.2.8 Contribución a los llamamientos de ayuda urgente y al CAP

Con independencia de lo anterior, los llamamientos de ayuda urgente y el CAP relativos al tsunami están en gran medida cubiertos. La FICR ha cubierto el 67% de un llamamiento en el que se pedían 590 millones de francos suizos, las contribuciones para el CAP de abril representaban el 80% de las necesidades y el 92% en noviembre del 2005. Todos los donantes que abarca este estudio contribuyeron a los llamamientos para esta crisis con la excepción de España. La contribución total de estos donantes al llamamiento de ayuda urgente ha sido el 57% del total, como se muestra en la figura 20. Los donantes apoyaron en general que la ONU desempeñase un papel en la coordinación, aun cuando compartían la opinión general antes mencionada sobre el despliegue tardío de la capacidad de coordinación de la ONU y la escasa relevancia de la información difundida por ésta tras el desastre para que los donantes pudieran tomar decisiones.

Figura 20: Contribución de los donantes al llamamiento de ayuda urgente de la ONU

Comprometido/aportado a noviembre del 05 (USD)	
Japón	228.900.000
Alemania	69.603.605
ECHO	63.081.662
R. Unido	59.962.659
EE. UU.	48.059.388
Canadá	33.521.376
P. Bajos	27.807.519
Australia	21.255.508
Suecia	21.222.435
CE	18.995.929
Dinamarca	14.009.754
Irlanda	9.998.755
total	616.418.590
%	57,20%

14.2.9 Mecanismos para imprevistos

En muchos casos los donantes pudieron poner en marcha mecanismos para imprevistos, como la rápida movilización de fondos de diferentes fuentes y la movilización inmediata de ayuda en especie con un preaviso mínimo. Esto se hizo en ocasiones desde almacenes regionales, como en los casos de Japón y Australia, capacidad de apoyo logístico como transporte aéreo en cuestión de horas e intervenciones de múltiples departamentos. Los Ministerios de Defensa, Agricultura, Interior y otros de diferentes gobiernos intervinieron con rapidez en el esfuerzo. La respuesta al tsunami parece haber exigido una capacidad especial para hacer frente a imprevistos de los donantes, algunos de los cuales proporcionaron acción de socorro directa.

Mecanismos y prácticas de financiación

- Se pusieron a disposición fondos de forma puntual y éstos cubrieron una gran parte de los llamamientos multilaterales.
- Los donantes con presencia previa en la zona y con programas de cooperación activos estaban mejor situados para evaluar las necesidades, contactar con los beneficiarios y coordinar la respuesta (Japón, Estados Unidos, Australia).
- Los donantes afirman que la mayoría de los fondos para socorro del tsunami son “nuevos” o “no utilizados”, y que por tanto no se dificultó la eventual reacción a otras crisis ni la ejecución de programas en curso.
- Algunos donantes parecen centrarse en la fase de rehabilitación, dejando que las ONG, con sus propios fondos, se ocupen de la fase de socorro.
- La respuesta al tsunami ofrece un estudio de casos sobre el “concepto de socorro orientado al desarrollo”, pues se asumieron las necesidades de reconstrucción desde el principio. La mayoría de los donantes tiene estrategias para la reconstrucción.
- Una planificación débil y una evaluación precaria de las necesidades pueden poner en peligro los esfuerzos de reconstrucción y hay que resolver los desafíos en coordinación y los que plantean las cuestiones preliminares, incluidos la protección y los derechos civiles, para impulsar la fase de reconstrucción.
- En general, los fondos comprometidos para la catástrofe del tsunami no se desviarán de otras crisis.
- Los donantes contribuyeron al CAP a pesar de sus críticas a la lentitud de reacción y a la precaria actuación inicial de las agencias de la ONU.

14.3 Aprendizaje y rendición de cuentas

14.3.1 Evaluaciones periódicas y apoyo a iniciativas de aprendizaje

En cuanto a la realización de evaluaciones periódicas y el apoyo a iniciativas de aprendizaje, todos los países donantes estudiados están familiarizados con la TEC y apoyan la iniciativa de un modo u otro. Para la mayoría de ellos, la evaluación es una herramienta poderosa para el aprendizaje y la rendición de cuentas, y promueven activamente evaluaciones internas y externas. El caso más débil parece España, que nunca ha realizado una evaluación en el ámbito de la ayuda humanitaria ni prevé revisar su actuación en el contexto del tsunami. España no está participando en la TEC y tampoco participa en la ALNAP. Sin embargo, es observadora del proceso de la Iniciativa GHD.

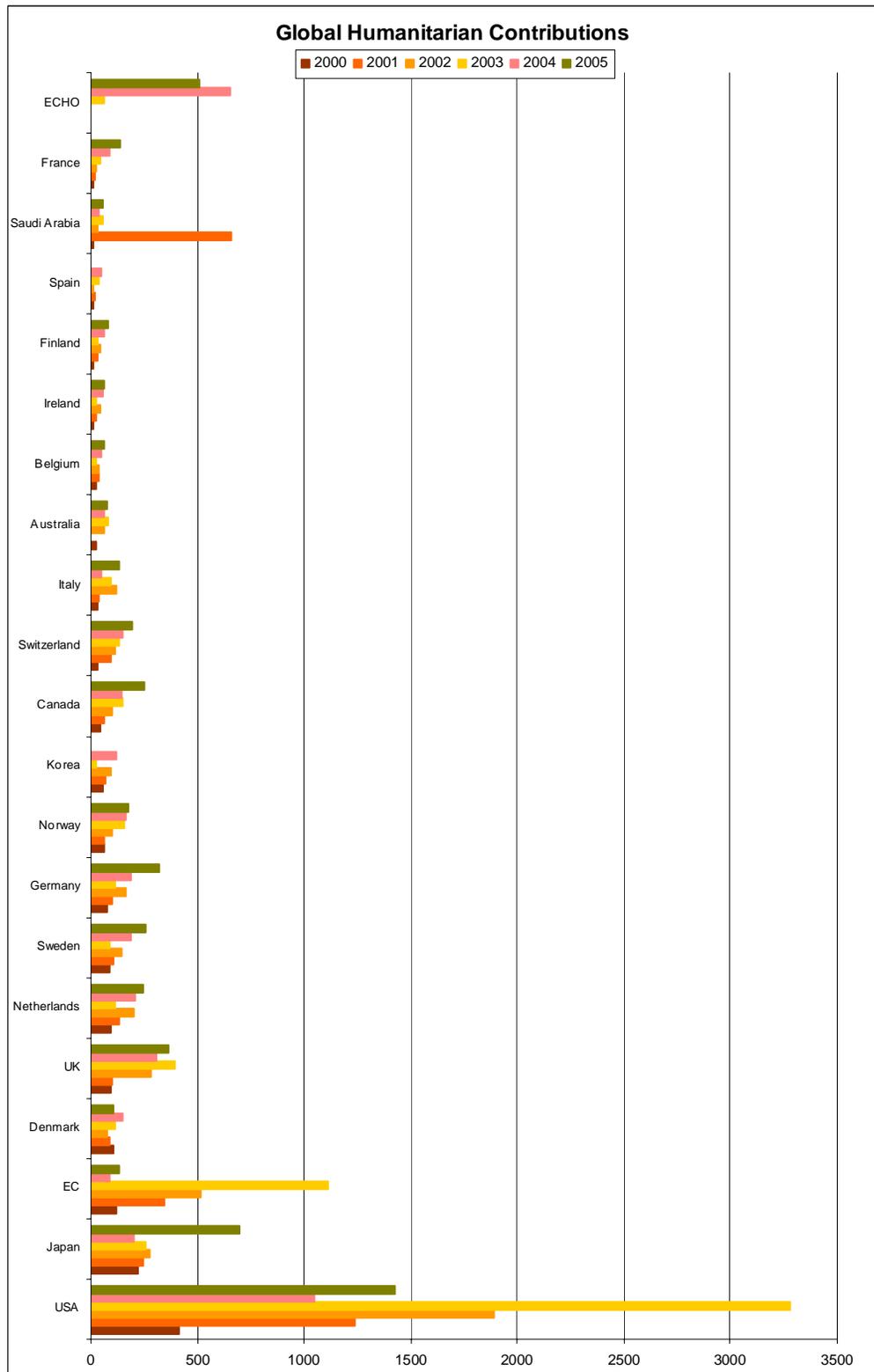
14.3.2 Transparencia de la información y presentación puntual de informes

En cuanto a la transparencia de la información y la presentación puntual de informes, el estudio refleja la diversidad de sistemas de presentación de informes y de procesos administrativos de los diferentes donantes. Con la información disponible es una tarea sumamente compleja y difícil analizar y definir indicadores. Aunque la mayoría de los países analizados informa ante el SSF, el resultado es una perspectiva parcial y no muy actualizada de los compromisos y desembolsos de los donantes. La buena noticia es que algunos donantes y la OCAH están realmente comprometidos con la mejora de esta herramienta y el ejercicio del tsunami puede ofrecer algunas mejoras en la transparencia del sistema de informes.

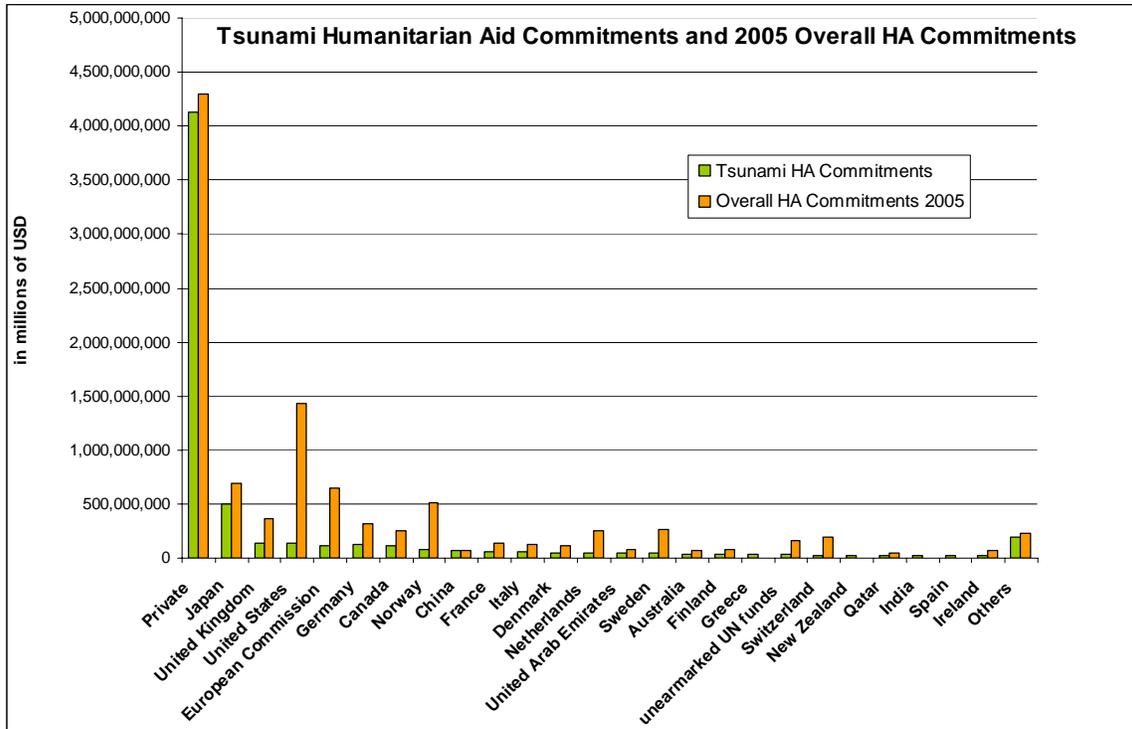
Los donantes muestran un elevado grado de transparencia en los informes y la difusión de los compromisos, si bien no se reflejan adecuadamente en el sistema de informes. El caso más débil podría ser España, y el más preciso, el Reino Unido.

El FFS y las mediciones de Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias parecen hechos a medida para monitorear la dinámica de las contribuciones de los donantes a los llamamientos de la ONU. El espectro general de donantes que ha podido movilizar la respuesta al tsunami exigirá herramientas adecuadas y acordadas para la elaboración de informes, lo que constituye un nuevo desafío para la rendición de cuentas y la transparencia de la ayuda humanitaria.

Anexo 1: Contribuciones humanitarias globales



Anexo 2: Compromisos de ayuda humanitaria para el tsunami y compromisos totales de ayuda humanitaria en el 2005⁵⁵



⁵⁵ Traducción de la leyenda, de arriba a abajo: compromisos de ayuda humanitaria para el tsunami, compromisos totales de ayuda humanitaria 2005.

Anexo 3

PRINCIPIOS Y BUENA PRÁCTICA DE LA GESTIÓN DE DONACIONES HUMANITARIAS

Aprobados en Estocolmo, el 17 de junio del 2003, por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

Objetivos y definición de acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de crisis creadas por el ser humano y de desastres naturales, así como prevenir y reforzar la preparación para estas situaciones.
2. La acción humanitaria debe estar guiada por los principios humanitarios de *humanidad*, lo que significa que lo fundamental es salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento dondequiera que se produzca; *imparcialidad*, lo que significa la realización de actuaciones basándose únicamente en la necesidad, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; *neutralidad*, lo que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ninguna de las partes de un conflicto armado u otra disputa donde se lleve a cabo dicha acción; e *independencia*, lo que significa la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que pueda tener un agente en las áreas donde se esté realizando la acción humanitaria.
3. La acción humanitaria incluye la protección de los civiles y de quienes no participan en las hostilidades, y la provisión de alimentos, agua y saneamiento, refugio, servicios de salud y otros artículos de asistencia, realizada en beneficio de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida y los medios de subsistencia normales.

Principios generales

4. Respetar y promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario, el derecho internacional sobre refugiados y los derechos humanos internacionales.
5. Al mismo tiempo que se reafirma la responsabilidad primaria de los estados respecto de las víctimas de emergencias humanitarias que estén dentro de sus fronteras, esforzarse para garantizar una financiación flexible y puntual, basándose en la obligación colectiva de esforzarse para cubrir necesidades humanitarias.
6. Asignar los fondos humanitarios en proporción a las necesidades y basándose en evaluaciones de necesidades.
7. Solicitar a las organizaciones humanitarias encargadas de la ejecución que garanticen, en la mayor medida posible, la participación adecuada de los beneficiarios en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Reforzar la capacidad de los países afectados y de las comunidades locales para prevenir, prepararse para, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el objetivo de garantizar que los gobiernos y las comunidades locales pueden asumir mejor sus responsabilidades y coordinarse efectivamente con los socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria de tal forma que se apoye la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose para garantizar, cuando sea apropiado, el apoyo al mantenimiento y al retorno a

unos medios de subsistencia sostenibles y a la transición del socorro humanitario a las actividades de recuperación y desarrollo.

10. Respaldo y promover el papel central y único de las Naciones Unidas en cuanto a liderazgo y coordinación de la acción humanitaria internacional, el papel especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de la acción humanitaria.

Buenas prácticas en la financiación, gestión y rendición de cuentas de los donantes

(a) Financiación

11. Esforzarse para garantizar que la financiación de la acción humanitaria en crisis nuevas no afecta negativamente a la satisfacción de las necesidades en las crisis en curso.
12. Reconociendo la necesidad de una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse para garantizar la previsibilidad y la flexibilidad en la financiación a las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y a otras organizaciones humanitarias clave.
13. Al mismo tiempo que se subraya la importancia de un establecimiento de prioridades y de una planificación económica transparentes y estratégicos por parte de las organizaciones encargadas de la ejecución, explorar la posibilidad de reducir, o mejorar la flexibilidad de los fondos destinados a fines específicos y de introducir planes de financiación a más largo plazo.
14. Contribuir de forma responsable, y basándose en el principio de compartir las tareas, a los llamamientos interagencias unificados de las Naciones Unidas y a los llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formulación de planes comunes de acción humanitaria (CHAP) como instrumento principal para la planificación estratégica, el establecimiento de prioridades y la coordinación en situaciones de emergencia complejas.

(b) Promoción de normas y mejora de la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias encargadas de la ejecución se atengan plenamente a la buena práctica y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en la ejecución de la acción humanitaria.
16. Promover el uso de las directrices y principios sobre actividades humanitarias del Comité Permanente Interagencias, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
17. Seguir preparados para ofrecer apoyo a la ejecución de la acción humanitaria, incluida la facilitación del acceso humanitario sin riesgos.
18. Apoyar mecanismos para la planificación para situaciones imprevistas por parte de las organizaciones humanitarias, incluida, en su caso, la asignación de fondos, con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta.
19. Declarar la posición principal de las organizaciones civiles en la ejecución de la acción humanitaria, sobre todo en las zonas afectadas por un conflicto armado. En situaciones en las que se utilicen la capacidad y los recursos militares para apoyar la ejecución de la acción humanitaria, garantizar que dicho uso es conforme con el derecho internacional humanitario y con los principios humanitarios, y reconocer el papel principal de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices para el uso de fuerzas militares y de protección civil en las operaciones de ayuda ante desastres, de 1994, y las Directrices sobre el uso de bienes de defensa civil y militar en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones complejas de emergencia, del 2003.

(c) Aprendizaje y rendición de cuentas

21. Apoyar las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para la ejecución efectiva y eficiente de la acción humanitaria.
22. Fomentar evaluaciones periódicas de respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluidas evaluaciones de la actuación de los donantes.
23. Garantizar un alto grado de exactitud, puntualidad y transparencia en la presentación de informes de los donantes sobre gastos de la ayuda oficial humanitaria, y fomentar el desarrollo de formatos normalizados para dichos informes.