

Informe de estudio de caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití



Velina Stoianova
Soledad Posada

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Informe de estudio de caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití

Velina Stoianova y Soledad Posada

Julio de 2009

Velina Stoianova es licenciada en Ciencias Políticas, con especialización en Relaciones Internacionales, por la Universidad Autónoma de Barcelona. Su trabajo está enfocado en los principios y buenas prácticas de la acción humanitaria, y en las políticas de los donantes oficiales y emergentes. Ha realizado numerosas evaluaciones y estudios sobre acción humanitaria en África, Oriente Medio, Sudeste Asiático, América Central y el Caribe. Participó en la primera Coalición para la Evaluación del Tsunami, fue parte del equipo que desarrolló el Índice de Respuesta Humanitaria de DARA como investigadora de contenidos de la primera edición (2007). Antes de incorporarse a FRIDE, trabajó como ayudante de investigación en prácticas en la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de Barcelona y realizó estudios sobre gestión de conflictos y buen gobierno en los Balcanes, Oriente Medio y el Magreb.

Soledad Posada es investigadora y evaluadora en DARA. Ha participado en evaluaciones de ayuda humanitaria y al desarrollo en África Central, América Central y el Caribe. Es experta en financiación humanitarias de donantes y se ha especializado en el desarrollo e implementación de metodologías de monitoreo y evaluación, en reducción de riesgo de desastres y en construcción de capacidades. Antes de trabajar en DARA fue consultora para el Departamento de Derechos Humanos y Desarrollo de UNESCO en París. Es licenciada en Filosofía, posee un Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Bath y está completando su Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid.



Foto Portada: Velina Stoianova

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Prefacio	1
Introducción	1
Contexto del país	1
Contexto social y político	1
Contexto de la emergencia	1
Procesos de la respuesta humanitaria	3
Proceso consultivo	3
Proceso de toma de decisiones	6
Proceso de implementación	8
Marco temporal de la respuesta	10
Instrumentos de la respuesta	13
Mecanismos de financiación humanitaria	13
Apoyo logístico a la comunidad internacional a través del Centro Logístico Humanitario	15
La respuesta directa	15
Capacidades de la Cooperación Española	17
La reducción de riesgos y desastres en Haití	18
Conclusiones y recomendaciones	20

Lista de acrónimos

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CERF	<i>Central Emergency Response Fund</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CLH	Centro Logístico Humanitario
CRE	Cruz Roja Española
CRH	Cruz Roja Haitiana
DPC	Dirección de Protección Civil
DREF	<i>Federation's Disaster Relief Emergency Fund</i>
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
FACT	<i>Field Assessment and Coordination Team</i>
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR)
MAST	Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití
MSF	Médicos sin Fronteras
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OFDA	<i>Office of US Foreign Disaster Assistance</i>
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PADRU	Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres
PC	Protección Civil
PMA	Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RedLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
RRD	Reducción de Riesgo de Desastres
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres
UNDAC	UN Disaster Assessment and Coordination team
UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot
UNICEF	Fondos de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VARD	Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo

Prefacio

Este informe forma parte de una serie de tres estudios de caso sobre operativos de ayuda humanitaria realizados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre el año 2007 y 2009 en respuesta a diversas emergencias de gran envergadura en Oriente Medio, África y América Central y el Caribe. Los estudios de caso se han realizado en el marco de un proyecto de análisis comparativo de la eficacia, eficiencia e impacto de los distintos instrumentos o modalidades de ayuda humanitaria de la Cooperación Española.

El objetivo de los estudios de caso es doble: por un lado, suplir la falta de investigación específica sobre la intervención directa de la AECID, que aun siendo un mecanismo poco habitual de ayuda humanitaria, ha sido recurrentemente utilizado por la Cooperación oficial en sus respuestas a las emergencias derivadas de desastres naturales y conflictos armados. Por otro lado, el estudio de la articulación práctica de los distintos instrumentos humanitarios a través de tres estudios de caso contribuirá a perfilar un marco de acción para la estrategia global de acción humanitaria de AECID.

Introducción

Contexto del país

Haití, el país más pobre de las Américas donde se estima que la mitad de la población sobrevive con menos de 1 dólar al día, es también un país de gran inestabilidad política y de importantes turbulencias económicas y sociales. La inseguridad alimentaria es crónica en un país altamente dependiente de la ayuda internacional y de las importaciones de bienes para su subsistencia, y donde casi el 30% del presupuesto del Estado y el 60% de los ingresos de los hogares se destina a la compra de alimentos. La pobreza extrema y la falta de oportunidades laborales han llevado a la devastación de los recursos forestales incrementando la vulnerabilidad de las personas y las cosechas ante los eventos relacionados con el agua, tales como huracanes, lluvias torrenciales y crecidas de los ríos¹. Por otra parte, dado el mal estado de la infraestructura económica y la falta de preparación, los desastres naturales de poca magnitud tienen un impacto incalculable sobre la población y los activos económicos. Es preocupante también la baja cobertura de Haití en acceso a agua mejorada y segura (46%) o de saneamiento e higiene (28%). No es extraño por ende que Haití esté clasificado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como grupo 5 de países 'extremadamente vulnerables'². Los gobiernos pasados prestaron muy poca atención a la reducción de la vulnerabilidad y a la gestión de desastres. Actualmente hay cierta voluntad, en teoría, por atender dichos asuntos pero los avances son aun imperceptibles en la práctica.

Contexto social y político

La vida política y social de Haití ha estado marcada desde hace décadas por la inestabilidad institucional y

¹ La tala de árboles para la producción y venta de carbón vegetal es uno de los pocos medios de vida de los haitianos, de los cuales casi el 60% viven en el medio rural.

² BID, "Reducción de riesgo de desastres a través de la gestión ambiental: uso de instrumentos económicos"; <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=647209>
http://www.disaster-info.net/socios_sp.htm

por las luchas violentas entre partidarios y detractores de las distintas opciones políticas alimentadas por la miseria y por el descontrol de las armas que abundan en los guetos haitianos. El deterioro de la seguridad llevó a las Naciones Unidas (ONU) a establecer una fuerza internacional de mantenimiento de la paz en 2004. El mandato inicial de la MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití) concluye en 2011, pero a pesar de la aparente estabilización de la situación experimentada en los últimos 6 meses, se espera que su mandato sea renovado, aunque quizá reduciendo el componente militar de la misión e incrementando el policial. De cualquier forma, parece poco viable lograr una estabilización económica y social en Haití sin una revisión drástica de su situación política. El país es, por segundo año consecutivo, el cuarto más corrupto en el mundo, sólo por detrás de Somalia, Myanmar e Irak, según el *Corruption Perceptions Index* que anualmente publica *Transparency International*³. La inestabilidad institucional haitiana es crónica⁴ y es generalmente considerada responsable de la dramática situación del país. En la primavera de 2008, la imparable escalada de los precios del petróleo y de los alimentos – especialmente los del arroz, de cuya importación depende en gran medida la seguridad alimentaria de Haití –, condujeron a graves disturbios y al intento de toma del Palacio Nacional que dejaron varios muertos. Este nuevo episodio de violencia fue la puntilla para la caída del debilitado gobierno de Jacques Edouard Alexis⁵. Se esperaba que la designación en julio de la economista Michèle Pierre-Louis como Primera Ministra desbloqueara la situación de parálisis que el país vivía desde abril, y que aplacara a los grupos de haitianos hambrientos que habían protagonizado los disturbios. No obstante, apenas un mes más tarde, el huracán Gustav conducía a una sucesión de huracanes y tormentas tropicales que habrían de devastar el país.

³ Haití ostentó el liderato como el país más corrupto en 2006; www.transparency.org

⁴ Para un repaso de hitos en la historia del país ver, por ejemplo, Reuters Alertnet; http://www.alertnet.org/db/crisisprofiles/HA_UNR.htm?v=at_a_glance

⁵ Amélie Gauthier, "La crisis alimentaria en Haití: Sacar a la luz los problemas del proceso de estabilización"; <http://www.fride.org/publicacion/408/crisis-alimentaria-en-haiti-exponiendo-problemas-clave-en-el-proceso-de-estabilizacion>

Contexto de la emergencia

La temporada de huracanes en el Atlántico en 2008 fue particularmente dramática, especialmente por los daños ocasionados por los huracanes Gustav, Ike y Hanna que alcanzaron varios países de la región, como Jamaica, Belice, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Haití y Honduras. En el caso de Haití, el país más golpeado, la devastación comenzó a mediados de agosto con la formación de la tormenta tropical Fay sobre la Isla de la Española, que comparten República Dominicana y Haití. El 26 del mismo mes, el huracán Gustav alcanzó la costa sur de Haití dejando miles de afectados en los departamentos Occidental, Sur y Sudeste. En plena operación humanitaria de ayuda a las víctimas de Gustav, el día 1 de septiembre y tras un cambio inesperado de rumbo, la tormenta Hanna provocó lluvias torrenciales en las costas septentrionales, afectando especialmente la ciudad de Gonaïves y aislándola del resto del país durante varios días. Apenas unos días más tarde, el huracán Ike alcanzó la misma zona de Haití, afectando nuevamente la zona de Artibonite, y empeorando la situación humanitaria en otras partes del país. La secuencia de los cuatro ciclones provocó unos 800 muertos y cerca de 1 millón de afectados del total de 9,5 millones de la población de Haití. En Gonaïves, 300.000 personas - de una población de 350.000 - fueron directamente perjudicados. Los sectores más afectados por la emergencia fueron los de agua y saneamiento.

El llamamiento internacional revisado que buscaba recaudar 127 millones de dólares, sólo ha recibido hasta la fecha la mitad (58,9%) de financiación.⁶ La comunidad internacional se ha movilizado de manera desigual para responder a la emergencia, resultando en necesidades apenas cubiertas en sectores tales como protección, rehabilitación y reconstrucción o educación, y otras con coberturas considerables como en el caso de alimentos, salud y coordinación⁷.

⁶ OCHA FTS, Haiti Flash Appeal (Revised) 2008.

⁷ Ibidem.

Procesos de la respuesta humanitaria

El estudio sobre la respuesta humanitaria española a la emergencia de los huracanes en Haití de 2008 requiere un análisis completo de todo el proceso de la respuesta. Se destacan tres grandes etapas con un primer *'proceso consultivo'* que tratará de ver, principalmente bajo los criterios de relevancia y coordinación, cómo fue analizada por parte de la AECID la situación e identificadas las prioridades dentro del sistema de coordinación y consulta de la comunidad internacional. En segundo lugar, en el *'proceso de toma de decisiones'* se describirán las decisiones de intervención adoptadas por parte de la AECID, verificando cuán eficaz ha sido dicho proceso y en qué medida se ajustan los objetivos o decisiones tomadas a la identificación hecha previamente en la consulta. El último paso será conocer el *'proceso de implementación'* de la respuesta a la emergencia, entendido como el resultado de la toma de decisiones, y en términos de coordinación, eficacia e impacto.

Los procesos estarán analizados bajo el prisma de las problemáticas o dificultades encontradas en la coordinación entre los actores intervinientes en la respuesta. De esta manera se consigue entender cómo los procesos de coordinación han influido en los resultados de la respuesta, habiendo dado lugar a posibles complementariedades y/o duplicaciones en las acciones.

Proceso consultivo

Cuando ocurre un desastre natural es imprescindible que se ponga en marcha una consulta entre los actores humanitarios que permita generar un conocimiento común de la situación. Dicho conocimiento debe consistir en una correcta Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) que tome como prioritarias las áreas más afectadas y las personas más vulnerables. La consulta entre actores debe, por un lado,

enmarcarse dentro del sistema oficial humanitario de coordinación de NNUU liderado por la agencia correspondiente, OCHA; y por el otro, contar con la estructura gubernamental del país receptor de la ayuda.

Desde Haití, la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) empezó a identificar los daños y necesidades creados por el paso de los dos primeros huracanes, Fay y Gustav, recabando datos de ayuntamientos y comités locales de la Protección Civil (PC). La PC es la institución gubernamental responsable de facilitar datos sobre el número de personas afectadas y los daños provocados en cada departamento del país. La OTC utilizó fundamentalmente dicha fuente de datos, además de contactar con sus equipos de terreno de los programas de desarrollo. No obstante, parece que en una primera instancia, la ayuda española se hizo en base al número de albergados únicamente pues la PC local no proporcionó los datos del total de afectados hasta que no pasaron por la Dirección de la Protección Civil (DPC) y no fueron validados *in situ* y de manera oficial. Por lo tanto, debido a la estructura en general lenta de la PC y a la rapidez con la que se sucedieron los acontecimientos, no puede decirse que se hiciera una adecuada selección de los beneficiarios. Bien es verdad que la opinión generalizada de los entrevistados en el marco de este estudio de caso⁸ fue que, debido a la magnitud del desastre, la identificación de necesidades fue parcial y gradual en el tiempo por, entre otras cosas, la imposibilidad de acceso a zonas aisladas. La estructura descentralizada de la PC, desplegada por todo el país, facilita en cambio informaciones oficiales que son generales, mientras que para intervenir se requiere una información mucho más detallada, sobre todo en las áreas más afectadas y de más difícil acceso. Esto parece explicar en parte que hubiera una gran concentración de actores de la respuesta en las mismas zonas de Gonaïves, dejando más desatendidas otras aldeas aisladas del mismo departamento, sobre las que no se poseían datos de la situación. Se considera por lo tanto relevante que la ayuda española se centrara prin-

⁸ Entrevistas realizadas durante mayo de 2009 en Panamá y Haití con representantes de la AECID, representantes de la sociedad civil, personal de agencias de la ONU, representantes de ONG, representantes de países donantes, autoridades locales, miembros del gobierno haitiano y beneficiarios de la ayuda.

cialmente en el sudeste donde no había tanta multiplicidad de actores pero sí muchas necesidades por cubrir.

Lo que se valora como un ejemplo de buena práctica de trabajo coordinado es la valoración conjunta de necesidades que se llevó a cabo con un equipo mixto de coordinación de la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) y ONU. El 27 de agosto la FICR activaba un DREF (Federation's Disaster Relief Emergency Fund) destinado a apoyar a la Cruz Roja Haitiana (CRH) en la identificación de las necesidades y la atención de urgencia a las poblaciones afectadas en los departamentos del sur y oeste del país. De esta manera la Federación apoyaba de manera inmediata los esfuerzos conjuntos de la CRH, OCHA y UNICEF de realizar una pronta identificación de necesidades en las zonas afectadas,⁹ en una clara muestra de buena práctica procedimental tanto en términos de adecuación temporal como de eficacia de la respuesta al asegurar su proporcionalidad a las necesidades, mediante su adecuada identificación in situ.¹⁰ En los días posteriores al paso de Gustav, agencias de NNUU llevaron a cabo numerosas misiones de identificación urgente de necesidades y primera asistencia a las víctimas.¹¹ Por su parte, algunos donantes, como USAID, optaron por desplegar sus propios equipos de identificación de necesidades de cara a la planificación de una respuesta global a las crisis que la temporada de huracanes en el Atlántico estaba provocando.

Atendiendo al volumen de trabajo de identificación de necesidades, llevado a cabo durante el mes de agosto, era de esperarse que la Cooperación Española, y espe-

cialmente la OTC de Haití, se basara en mayor grado en las informaciones resultantes a la hora de planificar sus posteriores acciones de respuesta a la emergencia (recordemos que el envío del primer avión con ayuda española se produjo el día 3 de septiembre). Por su parte, el Centro Logístico Humanitario (CLH) de la Cooperación Española en Panamá, en contacto permanente con la OTC, estaba recabando datos a través de la oficina regional de OCHA y de su sistema interagencial de gestión de la información RedLAC¹², cuyo Plan Anual de preparación para desastres es ampliamente financiado con fondos de la Cooperación Española, y cuyo subgrupo logístico lideran junto con el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA). Siendo el huracán el único evento natural que da 48 horas de margen de planificación, el grupo RedLAC se reunió, contactó al coordinador residente de NNUU en Haití para intercambiar información sobre la situación y se establecieron entre los subgrupos de RedLAC las pautas de trabajo coordinado. Concretamente, en el subgrupo de logística es en el que el CLH se coordina con el resto de organizaciones que tienen almacén en Panamá: el PMA, MSF (Médicos sin Fronteras) y PADRU (Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres de la Federación). El CLH de la AECID también participó (desde Panamá y en modo "remoto") en el cluster de logística en Haití, liderado por el PMA.

El sistema de la ONU en Haití puso en marcha sus mecanismos de coordinación para la emergencia: bajo petición del gobierno, Naciones Unidas desplegó un equipo UNDAC (UN Disaster Assessment and Coordination team) de 8 miembros para asistir a OCHA en el refuerzo de sus mecanismos de coordinación a nivel nacional y de terreno, con el fin de valorar los daños del desastre y preparar el Llamamiento de Emergencia de NNUU. También se solicitó ayuda adicional a la Oficina Regional de OCHA y a Reliefweb para apoyar en las funciones de gestión de la información y en el enlace con la DPC. Antes de lanzar el llamamiento, los *clusters* o sectores de coordinación se

⁹ El viceresponsable de la zona de las Américas y el Representante Regional para Cuba, República Dominicana y Haití de la Federación fueron desplazados a las zonas afectadas ([http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFileName/KKAA-7HX3AM-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFileName/KKAA-7HX3AM-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)).

¹⁰ Ver también IFRC Emergency Appeal n° MDR49003 del 2 de septiembre para datos sobre necesidades humanitarias y acciones de respuesta realizadas hasta el momento.

¹¹ Por ejemplo las 7 misiones conjuntas del PMA, UNICEF y PC en el sur entre el 28 y el 31 de agosto para atender las necesidades más urgentes de alimentos y agua/saneamiento en las poblaciones de la zona de Jacmel, además de distribuir por carretera y aire kits higiénicos, artículos de albergue de emergencia y 50 toneladas de alimentos, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KKAA-7J439A?OpenDocument&rc=2&cc=hti>.

¹² Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe; www.redlac.org

habían activado y estaban intercambiando información invitando a participar a todos los actores humanitarios y a la comunidad donante. Por parte de los donantes no sólo se espera su participación activa, sino que, según uno de los informantes clave y representante de la comunidad de donantes, los donantes deberían exigir a los líderes de los *clusters* que rindan cuentas en términos de coordinación. Esto, sin embargo, sólo puede empezar a conseguirse con un refuerzo del enfoque de grupo sectorial basado, como punto de partida, en asegurar que los líderes de los *clusters* sean personalidades implicadas, con dotes comunicativas y con experiencia humanitaria suficiente para dar a conocer las prioridades de acción para la respuesta de cada sector, además de crear motivación para que dichas acciones se ejecuten coordinadamente con el resto de los grupos. De ahí que la comunidad donante deba poder desempeñar un rol mayor en promover esa coordinación, ejercitando un papel especialmente proactivo y propositivo en las reuniones de los distintos mecanismos de coordinación en las que es esencial que haya representatividad de todos los tipos de actores. En este sentido, el análisis de necesidades y la planificación de la respuesta directa de la Cooperación Española, que sí consta que se tratara coordinadamente con el gobierno, podría haberse compartido en mayor grado con el resto de actores. La consulta entre donantes por ejemplo, según varias opiniones recabadas en el curso de la misión de investigación, parece necesitar dar un paso más allá en la búsqueda de complementariedad y adaptación en la respuesta, superando el actual carácter informativo de la misma.

Un ejemplo de buena práctica en materia de coordinación a nivel de país la encontramos en la complementariedad entre los clusters de la ONU y los grupos sectoriales definidos por la DPC y el MAST (Ministro de Asuntos Sociales y del Trabajo). Concretamente en *cluster* de albergues temporales se encuentra el cluster liderado por OIM y el grupo sectorial “comité temático de la gestión de albergues” liderado por la DPC y el MAST, y del que Cruz Roja, OIM y la Federación son observadores y proveen apoyo técnico. Pues bien, las reuniones de coordinación de ambos grupos que se hacían separadamente, son a partir de junio de 2009 con-

juntas para fortalecer la complementariedad de los objetivos de los dos mecanismos: el objetivo de los clusters de coordinar las actividades humanitarias con el gobierno, y el de los grupos sectoriales de desarrollar internamente las políticas gubernamentales. Por ejemplo, el cluster de albergues prepara formularios para una valoración y respuesta rápida que el gobierno circula a los grupos sectoriales para su uso, aprovechando de esta manera la experiencia técnica de los clusters.

Conseguir una complementariedad cada vez mayor entre los niveles político y técnico es una de las tareas que debería tratar en profundidad la Cooperación Española. Para ello, sería imprescindible seguir explotando uno de los valores añadidos claros del CLH, esto es su posibilidad de integración – integración ya visible de facto – en las reuniones interagenciales de coordinación humanitaria y en el trabajo de intercambio de información en red, realizado a través del proyecto Redhum¹³ apoyado por España como parte de su apoyo financiero a la oficina regional de OCHA para América Latina y el Caribe (OCHA-ROLAC por sus siglas en inglés). Es un lugar estratégico en el que se concentra un gran número de actores humanitarios con un nivel operacional cada vez más coordinado y consolidado. El hecho, además, de que la AECID como donante esté presente de manera activa en ese tejido interagencial, refuerza la complementariedad de mandatos humanitarios. Al fin y al cabo, como afirma un entrevistado, la región está muy enfocada a las políticas de donantes y es imprescindible por ello que el donante conozca y participe de la realidad operacional. En definitiva, el proceso de consulta triangular entre la OTC, el CLH y la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID sobre la articulación de la respuesta a la temporada de huracanes, fue permanente y ágil, y se usaron también vías informales de comunicación para actuar con mayor rapidez. El estudio analizará entonces, la manera en que el proceso de toma de decisiones estuvo adaptado al análisis previo de necesidades y en general a la consulta técnica entre los distintos actores de terreno.

¹³ La Red de Información Humanitaria (RED HUM) para América Latina y el Caribe en caso de desastres: www.redhum.org

Proceso de toma de decisiones

Para entender el contexto global de respuesta y la manera en que se sucedieron los hechos, es necesario conocer las decisiones principales que se tomaron de manera paralela por parte de los diferentes actores de la comunidad internacional. Es también imprescindible ver cómo el proceso concreto de toma de decisiones de la AECID se articuló dentro del proceso global de respuesta humanitaria en Haití.

Una vez analizado el contexto, valoradas las necesidades, identificadas las prioridades y diseñado un plan de respuesta por cada uno de los actores de la respuesta; y tras declarar el Senado haitiano el estado de emergencia en la ciudad de Gonaïves el día 4 de septiembre, se lanza el llamamiento de la ONU de respuesta global, el 9 de septiembre.¹⁴ El llamamiento es de 107 millones de dólares para la emergencia y otras actividades de recuperación temprana (*early recovery*) para un periodo de 6 meses y dentro de un marco global, coherente y coordinado de la comunidad internacional que incluye al Gobierno, el sistema de la ONU, las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Más concretamente, el llamamiento iba dirigido al apoyo de financiación de 40 proyectos de los planes de respuesta de 8 diferentes sectores. El 18 de diciembre, la respuesta de los donantes cubría el 40% de los requerimientos del llamamiento contando con una ayuda adicional significativa de 40 millones de dólares - fuera del llamamiento - de ayuda en especie y donaciones bilaterales hechas al gobierno haitiano o a ONG cuyos proyectos de emergencia no estaban incluidos en el llamamiento.

En el curso de la misión de investigación para este estudio de caso, se concluyó que la respuesta de la comunidad internacional estuvo excesivamente motivada por y centralizada en la emergencia en Gonaïves, una decisión no exenta de justificación dado que aproximadamente el 85% de la población de la ciudad fue directamente afectada por la emergencia y que el departamento de Artibonite (donde se encuentra la

ciudad de Gonaïves) es sistemáticamente el más azotado, debido a que el terreno es llano y regularmente quedar inundado con lluvias de mediana intensidad. En términos de la respuesta española a la emergencia fue acertada la decisión de centrar el operativo directo de ayuda en los departamentos Sur y Sudeste¹⁵ especialmente debido al volumen de necesidades no atendidas que había en esta zona tras el paso de Fay, Gustav y Hanna. Por otra parte, la Cooperación Española tampoco desatendió la zona de Gonaïves, en la que se había enfocado el grueso de la respuesta internacional y que por eso era calificada como privilegiada por algunos beneficiarios de otras zonas del país. La AECID financió varios proyectos desarrollados en la zona, cubriendo distintas necesidades humanitarias.

En cuanto a los aspectos sectoriales de la ayuda humanitaria española, ésta se concentró principalmente en cuatro sectores: el de "salud", donde España contribuyó financiando actividades de UNICEF y las Hermanas de la Caridad de Sant Vicente de Paul; el de "agua, saneamiento e higiene" en el que apoyaron las actividades de Intermón Oxfam en Gonaïves; el sector "alimentos" en el que la Cooperación Española participó tanto directamente - entre otras formas, repartiendo raciones familiares - , como a través de su financiación para las actividades del PMA; y el sector de "albergues temporales/ayuda no alimentaria" donde se enmarca la mayor parte de la ayuda directa española, así como la financiación destinada a las actividades de la OIM. En términos de cobertura, esta selección sectorial fue muy adecuada, ya que obedece tanto a la capacidad técnica y a la experiencia de la AECID - cuyo stock logístico en Panamá se estructura sobre todo alrededor de los artículos no alimentarios ("non-food items") vinculados a la ayuda de emergencia -, como a las prioridades de los requerimientos de la comunidad humanitaria, recogidos en el Llamamiento de Emergencia de la ONU.

En la fase de respuesta de emergencia fue particularmente relevante atender las urgentes necesidades en

¹⁴ OCHA FTS, Haiti Flash Appeal (Revised) 2008.

¹⁵ Los departamentos Sur y Sudeste de Haití constituyen las zonas prioritarias de acción de la AECID en materia de acción humanitaria y ayuda al desarrollo en el país,

los sectores de “alimentos” y “albergues temporales”. Los datos del llamamiento estimaban que unas 800.000 personas estarían completamente dependientes de la ayuda alimentaria en los 6 meses posteriores a la emergencia, debido a la crónica inseguridad alimentaria del país y a la pérdida de cosechas como consecuencia de los huracanes. Los datos apuntaban a que el tipo de ayuda alimentaria más apropiada sería la distribución de los alimentos preparados, tales como las galletas energéticas que el CLH de la AECID transportó para el PMA. En lo relativo a los albergues temporales y la ayuda no alimentaria, las mayores necesidades fueron identificadas alrededor de la falta de kits higiénicos y de cocina para la población desplazadas (tanto para la que se alojaba en los albergues como la que no pudo acceder a ellos por haberse quedado aislada en zonas incomunicadas o por la saturación de los albergues), y la búsqueda de soluciones de vivienda para los afectados por los ciclones. La decisión de la AECID de focalizar su respuesta directa en la distribución de kits no alimentarios – de higiene, cocina y materiales para albergados temporales (lonas, mantas y mosquiteras) –, atendió con muy buen criterio esta serie de necesidades.

En términos de la decisión de poner en marcha un operativo de respuesta directa a la emergencia, hay que recordar que este instrumento no es recurrente en las respuestas humanitarias de las agencias de cooperación de los donantes del CAD de la OCDE (con algunas notables excepciones, como es el caso de EEUU) y que la propia AECID reconoce poner en práctica como último recurso y ante la detección de una importante laguna¹⁶ en la ayuda de emergencia a la población afectada. La intervención directa pasó por un proceso de decisión entre los entes correspondientes de la Cooperación española a nivel central, regional y local. En las situaciones de emergencia, hay siempre una primera reunión de coordinación de la AECID en Madrid, generalmente con las ONG españolas presentes en la zona de emergencia, con las Comunidades Autónomas

¹⁶ Distintas fuentes dentro de la AECID han identificado diversos elementos que podrían justificar la decisión de ayuda directa: retraso en envíos de asistencia de emergencia, falta de coordinación entre los actores humanitarios en el país, disfuncionalidad de los mecanismos de toma de decisiones, etc.

y con los Ministerios del Interior, de Defensa y Sanidad. Los objetivos principales de esta primera reunión son: el contrastar la información recibida desde el terreno, anunciar la posibilidad de hacer intervención directa y ofrecer espacio en las bodegas de los aviones. Antes de esta reunión, la Oficina de Acción Humanitaria debe conocer a grandes rasgos cuáles son las necesidades del país y el modus operandi más adecuado en cada caso puesto que no existe todavía un protocolo de emergencia específico para la intervención directa de la AECID. Los objetivos de este tipo de intervención son los de la ayuda humanitaria pero contando en este caso muy especialmente con las capacidades nacionales y operando a través de la coordinación nacional. La propia magnitud del desastre, el enfoque de emergencia característico de la Cooperación Española de cubrir las necesidades rápidamente, la predisposición y capacidad para dar respuesta rápida desde el CLH, el conocer la zona del sudeste y tener a un equipo trabajando en programas de desarrollo, el tratarse de la misma población meta, y finalmente, la consulta con distintos actores realizada por el CLH y la OTC fueron los motivos principales que al parecer impulsaron, de “manera natural”, la voluntad y decisión de intervenir.

No consta, en cambio, que la decisión adoptada fuese discutida en las reuniones de coordinación de la ONU y de donantes o que se sometiera al criterio de los grupos sectoriales. Tampoco se conoce hasta qué punto hubo acuerdo entre los entes de la Cooperación Española, responsables de la toma de decisiones, sobre la necesidad de una intervención directa, aunque la información recopilada en el curso de esta investigación apunta a que tanto la Oficina de Acción Humanitaria en Madrid como la OTC en Puerto Príncipe apostaron desde el principio por la intervención directa como mejor forma de dar respuesta a la emergencia. No obstante, parece dudoso que la Cooperación Española haya llevado a cabo el proceso de toma de decisión atendiendo al criterio de pertinencia y que, por lo tanto, haya valorado su competencia técnica y humana a la hora de decidir hacer una distribución directa de la ayuda humanitaria. Mientras resulta evidente que la proximidad geográfica del CLH y su exitosa inserción en todos los mecanismos regio-

nales de respuesta a emergencias sean un incentivo para optar por los envíos de ayuda bilateral, el insuficiente número y, más importantemente, la falta de experiencia del equipo humano de la OTC, parecen desaconsejar la elección del reparto directo de la ayuda. Aunque el reparto de la ayuda pudo ser llevado a cabo sin mayores incidentes, especialmente gracias al apoyo voluntario prestado por la CRE, es aconsejable que la AECID hubiese optado por un modelo utilizado en otras respuestas directas y que consiste en entregar la ayuda a una organización humanitaria con capacidades humanas, competencia técnica y conocimiento detallado de la zona de intervención que haga la distribución del material humanitario¹⁷.

Proceso de implementación

En este apartado, se quiere tratar paralelamente el proceso global de respuesta humanitaria en Haití con la implementación concreta de la Cooperación Española. Ésta última se analizará comparando y valorando elementos de las intervenciones indirectas y directas.

Ayuda directa e indirecta	Beneficiario	Importe en €
Subvención de Estado	Hermanas de la Caridad de St Vicente de Paul	12.000
	Organización Internacional de las Migraciones	499.800
	Programa Mundial de Alimentos	1.500.000
Convocatoria abierta y permanente (CAP)	Intermón Oxfam	303.455
Convenio con ONG	Cruz Roja Española	400.000
Libramiento de fondos	Envíos directos de ayuda de emergencia	500.000
TOTAL		3.215.255

¹⁷ En esta dirección apuntan las recomendaciones para donantes de la guía "Saber donar: Recomendaciones prácticas sobre donaciones humanitarias", una iniciativa de OPS/OMS que ha contado con una importante financiación por parte de la AECID en el marco del proyecto para mejorar la respuesta en caso de desastres en la región americana; www.saberdonar.info.

En términos globales, la fase inicial de respuesta de los actores humanitarios, con apoyo logístico y de seguridad requerido de la MINUSTAH, se centró básicamente en las necesidades urgentes en agua, alimentos, saneamiento y salud. En una segunda fase de transición, la ayuda se focalizó en asistir a 50.000 personas albergadas temporalmente para que regresaran a sus casas o fueran reubicadas. El mecanismo de coordinación de clusters se activó en Puerto Príncipe y Gonaïves, y se estableció una presencia en terreno en el sudeste, en Jacmel. Si bien es esencial que las actividades de una tercera fase de recuperación temprana se lleven a cabo para evitar que se prolongue innecesariamente la urgencia y para, sobre todo, facilitar una recuperación sostenible de las comunidades afectadas, algunos departamentos del país están afrontando la nueva temporada de huracanes en el Caribe en situación aún más vulnerable que la que vivían antes de la devastadora temporada de 2008, debido al retraso de los programas de reconstrucción.

En cuanto a la respuesta directa de la Cooperación Española, todos los envíos fueron registrados oportunamente por el CLH en Panamá a través de la herramienta Virtual OSOCC de OCHA ("Virtual On-Site Operations Coordination Centre"), cuyo objetivo es facilitar la toma de decisiones en sede y en el terreno mediante el intercambio en tiempo real de información sobre las respuestas humanitarias ante emergencias repentinas. Asimismo, hay evidencias de que la OTC fue muy rigurosa en informar a la oficina de OCHA en Haití de todos los pasos operativos importantes respecto a la llegada, tipo y cantidad de material, así como a los puntos de distribución. OCHA por su parte transmitió posteriormente los datos recabados a la comunidad donante implicada en la respuesta. No obstante, cuando se trata de la ayuda directa gestionada bilateralmente, la información que OCHA recibe por parte de la OTC en Puerto Príncipe sirve meramente para propósitos informativos dado que no se integra en sistema de coordinación de la ONU.

La presencia física de la AECID debida a su intervención directa en el sudeste también reforzó y facilitó la coordinación entre actores de la zona. Las distribucio-

nes en Cayes-Jacmel y Marigot se articularon con la DPC departamental y desde ella con los diferentes comités locales. Mientras se distribuía la ayuda, se habilitó como almacén la dirección departamental del Ministerio de Agricultura donde llegaban directamente los camiones con el material desde Puerto Príncipe, donde habían ido aterrizando progresivamente cada uno de los 3 aviones fletados. Al contener los aviones material de otras organizaciones humanitarias, especialmente el 2º avión con carga de CRE e Intermón, y el 3º con material del PMA y la Federación, supuso forzosamente una respuesta coordinada: la recogida del material y la propia distribución. La otra cara de la moneda respecto a la presencia física de la AECID en el sudeste es la escasa coordinación que pudo haber con las contrapartes financiadas que se encontraban implementando en otras zonas, como es el caso de Intermón Oxfam y OIM en Gonaïves. No puede afirmarse entonces que la Agencia promoviera la coordinación entre las organizaciones financiadas y menos aun que tomara un rol de coordinación de su respuesta indirecta.

Las actividades de distribución de la OTC, realizadas conjuntamente con la PC, CRE y MINUSTAH se llevaron a cabo de manera bien organizada aunque la rapidez de despliegue del dispositivo no permitiera una comprobación demasiado minuciosa en cuanto al número de afectados ni a que dichos beneficiarios les llegara de hecho el material. Algunos entrevistados expresaron de manera contundente sus dudas sobre la exhaustividad y rigor de las listas de beneficiarios para las distribuciones de la ayuda española que fueron elaborados por las alcaldías y las PC locales. Por otra parte, no parece que haya existido un control lo suficientemente riguroso sobre la cobertura de las necesidades en las zonas de intervención, dado que las listas de beneficiarios no se cotejaron con otros datos oficiales de población (como censos poblacionales o electorales) de las que seguramente dispondrían los ayuntamientos de las zonas afectadas. Según varios informantes, por ejemplo, en Cayes-Jacmel el material fue entregado para su distribución al alcalde que es al mismo tiempo coordinador de la PC local, sin que la OTC estuviera implicada en la distribución y sin poder,

por lo tanto, controlar que la ayuda hubiese llegado correctamente a la totalidad de los beneficiarios previstos.

La buena voluntad de la OTC por responder rápidamente, cumplir los objetivos marcados y tratar de abarcar muchas actividades en poco tiempo, con escasa capacidad y experiencia, han llevado a depender excesivamente de la PC cuya capacidad de respuesta también es insuficiente y cuya imparcialidad está puesta en duda. Una opinión generalizada de los entrevistados es en efecto que existe una descentralización de la estructura gubernamental que no se ve realmente en la práctica. La actuación de la PC departamental y local está condicionada de manera total de las decisiones centrales, tomadas, en ocasiones, en base a las prioridades de la agenda política. La Protección Civil de Haití, como organismo oficial que es, debe seguir siendo la contraparte natural para la cooperación bilateral pero sin ignorar sus limitaciones y adecuando la carga de responsabilidad a sus capacidades reales. En este sentido, la distribución de la OTC en Cayes-Jacmel no debió verse tan dependiente de las listas de distribución de la alcaldía. En términos generales, las distribuciones de la OTC en las localidades del sudeste contaron con una buena infraestructura y conocimiento de la zona y sus habitantes, gracias al apoyo técnico proporcionado por la CRE y a la información previamente disponible a través de los proyectos de desarrollo de la AECID. Es en el conocimiento técnico humanitario del personal de la OTC donde la respuesta se vio más limitada.

El impacto que la intervención directa o indirecta de la AECID haya podido causar es difícil de comprobar, sobre todo en un caso como el de Haití en el que, por ejemplo, conseguir fortalecer capacidades locales y empoderar a los beneficiarios es tarea enormemente complicada por no haber un sustento institucional que permita hacer dicha tarea eficaz. De ahí la dificultad de saber qué impacto – positivo o negativo – es atribuible a las intervenciones AECID, y qué al propio sistema gubernamental. El gobierno de Haití es en efecto muy débil, incluso “invisible” y sin voluntad real de colaborar de tal forma que las autoridades locales

tuvieran apropiación de los proyectos de ayuda externa y se consiguiera poco a poco fortalecer sus capacidades. La vida de las personas de las comunidades de Cayes-Jacmel y Marigot no parece haber mejorado demasiado, por lo que ellos mismos transmitían. Es cierto que el material distribuido por la AECID fue de gran ayuda y, actualmente, unos 8 meses después del desastre, muchas de las familias conservan aun dicho material (sobre todo las mosquiteras). En ese sentido puede decirse que la AECID sí ha contribuido a una pequeña mejora en los medios de vidas de las personas, pero no hay evidencia clara de que con su respuesta humanitaria la AECID haya salvado vidas y/o medios de vida, dado que la intervención directa ha carecido de continuidad en las fases de rehabilitación y reconstrucción de emergencia.

Finalmente, la exposición actual al riesgo y la vulnerabilidad frente a él, que tienen las personas en las comunidades, es incluso mayor que antes del desastre debido al retraso inquietante que existe en los proyectos de rehabilitación y reconstrucción. Hay familias enteras que aun viven en la calle o acogidas por familiares o amigos, debido a que sus casas, que fueron arrasadas, no han sido reconstruidas ni ellos reubicados. El evidente retraso en las tareas de reconstrucción y rehabilitación en la parte meridional de Haití fue reconocido por un representante de la comunidad humanitaria que trabaja en el sector y achacado a la priorización que estas tareas habían tenido en medios urbanos donde la población carece de las redes sociales y familiares de apoyo tradicionales y características de las zonas rurales. En este sentido, es cuestionable la eficacia del trabajo humanitario zonificado que parece prevalecer en el país. Un trabajo sectorial y multisectorial reforzado permitiría, por un lado, frenar la tendencia actual de "zonificar los problemas", basada en la división administrativa del país (en sus 10 departamentos), y por otro, que cada organización implementadora enfoque su especialización sectorial en abordar los problemas a nivel nacional. En relación a esto, otro entrevistado apunta como ejemplo de buena práctica la excelente valoración del estado y necesidades en el sector agua que la Cooperación Española realizó con gran éxito en su zona de intervención del sudeste y que debería poder extenderse a nivel nacional,

atendiendo otras áreas del país con los mismos problemas. Esta idea de trabajo enfocado en problemas o especializaciones sectoriales estaría diseñada no sólo a nivel de valoración de necesidades, sino también para la respuesta y para programas de desarrollo, consiguiendo así una integración de todo un proceso circular, sin distinción de fases marcadas e inconexas. Pero de nuevo, el éxito de este enfoque integrador sólo se consigue con un fuerte intercambio de información y coordinación que dé lugar a sinergias y trabajo conjunto consolidado entre los distintos actores.

Marco temporal de la respuesta

La adecuación temporal de las respuestas humanitarias es uno de los principios fundamentales de los consensos y buenas prácticas humanitarios. Dado que las necesidades de las víctimas son más críticas en los primeros días de la emergencia, es imperativo llegar a las poblaciones afectadas a tiempo, es decir, cuando las estructuras habituales de socorro (sean instituciones o informales) están interrumpidas y la población está por lo tanto desatendida. Por otro lado, tanto o más importante que la rapidez de la respuesta humanitaria es su adecuada adaptación a las necesidades de los beneficiarios, y así lo reconocen desde las guías de buenas prácticas¹⁸ a las propias organizaciones implementadoras. En un sistema humanitario funcional el dilema entre la adecuación temporal y de las necesidades no debería existir. Sin embargo, las experiencias desde el terreno señalan que a menudo y por distintos motivos los datos sobre la población afectada son muy escasos y en ocasiones incluso contradictorios durante los primeros días o semanas de las emergencias. En estos casos se plantea la duda entre priorizar las tareas de identificación de necesidades y optar por diseñar una respuesta en base a éstas o realizar los operativos de respuesta de emergencia junto con la identificación

¹⁸ Ver las recomendaciones para donantes de la guía "Saber donar..."

de las necesidades. En el caso de Haití, todos los mecanismos de refuerzo del sistema humanitario y de sus capacidades de respuesta - a través de la mejora de la coordinación humanitaria a nivel informativo, operativo, de valoración de necesidades y de planificación de la respuesta; y la agilización de los mecanismos de toma de decisiones -, se vieron puestos a prueba por el volumen de las necesidades, la fragilidad de las estructuras físicas e institucionales, y las especificidades del contexto haitiano.

La sucesión de cuatro huracanes que, en el espacio de un mes afectó a 8 de los 10 departamentos administrativos de Haití, seguía a los episodios de violencia civil e inestabilidad política del mes de abril que habían forzado un cambio de gobierno en el mes de julio. La tormenta tropical Fay alcanzó las costas meridionales de Haití el 16 de agosto de 2008, afectando la zona prioritaria de actuación de la Cooperación Española en el país¹⁹. A pesar de que los daños provocados por Fay no fueron sustanciosos y obtuvieron poca atención por parte del gobierno haitiano y la comunidad humanitaria, apenas un día después la AECID hacía público su ofrecimiento de ayuda a los países afectados por el paso de la tormenta tropical Fay –Haití, República Dominicana y Cuba-, a través de su CLH de Panamá, desde donde se estaba realizando el seguimiento de la emergencia y se estaban llevando a cabo los preparativos para dar una respuesta inmediata a las necesidades de las poblaciones afectadas. Este ofrecimiento de asistencia humanitaria inmediata no fue aprovechado por el gobierno de Haití pero demuestra la capacidad de la Cooperación Española de monitorear en tiempo real la situación en sus países prioritarios y de movilizar de manera ágil el envío de material humanitario a través de su estratégicamente posicionado CLH.

Apenas 10 días más tarde, la trayectoria del huracán Gustav por el Caribe agravó la situación en los departamentos meridionales ya afectados por la tormenta

Fay y alcanzó también la zona central y occidental del país. Inmediatamente siguiendo el paso de Gustav, la Cooperación Española fue representada por su CLH en Panamá en la reunión de urgencia del grupo RedLAC convocada por la Oficina Regional de OCHA en Panamá con el fin de analizar los datos disponibles hasta el momento. De esta forma y una vez más gracias a su activa implicación en los mecanismos regionales humanitarios, la AECID se movilizaba en un plazo notoriamente corto para diseñar sus acciones de respuesta a la emergencia provocada por Gustav. No obstante, igual que en el caso de Fay, la preparación no se tradujo en acciones concretas de ayuda, debido probablemente a la falta de un llamamiento internacional de asistencia internacional por parte del Gobierno de Haití. El mes de septiembre se inauguraba con la llegada inesperada del huracán Hanna a Haití y el llamamiento de ayuda internacional que el Gobierno de Haití lanzaba abrumado por la secuencia de los desastres. El tercer ciclón que afectaba el país en poco más de 15 días afectó a 8 de los 10 distritos administrativos, provocando la inundación y aislamiento de la ciudad costera de Gonaïves donde se estimaba que un 90% de su población estaba afectada por el paso del huracán. La zona de actuación prioritaria de la Cooperación Española sufría las terceras inundaciones de la temporada y las capacidades de respuesta de las organizaciones humanitarias de la zona se estaban agotando. Las oficinas regionales de las organizaciones internacionales y agencias de la ONU estaban apoyando a la comunidad humanitaria en Haití con el refuerzo de las capacidades técnicas y humanas. Con el devastador efecto de Hanna sobre la ya deteriorada situación del país y la petición oficial de ayuda por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores haitiano al Gobierno español (a través de la Embajada de España en Haití) se iniciaba la respuesta española a la emergencia²⁰.

La respuesta directa de la Cooperación Española fue notoriamente rápida en comparación con la de otros donantes que también apoyaron al país con ayuda

¹⁹ Para más información sobre los proyectos en Haití en 2008, consultar "Cooperación Española para el Desarrollo con Haití", <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/LRON-7HEFHQ?OpenDocument>.

²⁰ Para más datos, consultar <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/Y SAR-7J6NFE?OpenDocument&rc=2&cc=hti>.

directa o con financiación humanitaria. Así, la AECID respondió al llamamiento de asistencia del Gobierno de Haití antes que países como Francia, Reino Unido²¹, Canadá²², Venezuela²³, República Dominicana, Argentina, Colombia²⁴ o Italia. Solamente EEUU (a través de USAID/OFDA y la oficina de USAID en Haití), Alemania, Japón y Comisión Europea (ECHO) actuaron de una manera más ágil que la Cooperación española. La preposición de ayuda humanitaria no alimentaria en el Centro y su estratégica ubicación en la zona libre de Panamá han sido elementos determinantes para la agilidad con la que fueron desplegados los operativos humanitarios de la AECID. Sin embargo, si aplicamos esta comparación a los plazos de la financiación humanitaria española para la respuesta a la emergencia, los resultados son muy distintos. La Cooperación Española ha contribuido solamente a partir del mes de octubre con fondos a distintos proyectos de ONG españolas, organizaciones internacionales y agencias de NNUU. Las limitaciones inherentes a la mayoría de los mecanismos de financiación humanitaria de la AECID²⁵ hacen que esta faceta de la acción humanitaria oficial no cumpla satisfactoriamente el criterio de adecuación temporal de la respuesta. En este sentido y a la hora de valorar comparativamente la rapidez de la respuesta española con la de otros donantes, es importante recordar que el desembolso eficaz de fondos humanitarios destinados a las organizaciones implementadoras es considerado una buena práctica²⁶. Estas consideraciones implican que un análisis comparativo de las respuestas humanitarias de la comunidad donante, exclusivamente basado en el criterio de rapidez, puede llevar a conclusiones espurias, puesto que los instrumentos de acción humanitaria utilizados por los distintos donantes pueden ser muy dispares.

Resulta llamativo que tanto en el caso del recurso a la ayuda directa, como en su capacidad de donante humanitario, la AECID haya retrasado su ayuda de emergencia para Haití hasta el día 3 de septiembre cuando la zona elegida para la respuesta fue afectada ya a mediados de agosto con el paso del primer huracán. La razón más probable, como ya se había descrito, es que la falta de un llamamiento oficial de asistencia internacional por parte del gobierno de Haití haya impedido una temprana activación del operativo de respuesta. La necesidad de una petición formal por parte del gobierno receptor para que un donante pueda responder a la emergencia no es un criterio que se ponga en tela de juicio; no así la decisión de AECID de no participar desde más temprano en las operaciones EDAN y de socorro a las víctimas de los primeros huracanes en su zona prioritaria de actuación, donde disponían – según información de la propia OTC –, del personal necesario para informar sobre la situación y de las infraestructuras para llevar a cabo la respuesta. En lugar de haber tenido que esperar al llamamiento del Senado haitiano y optar por una intervención directa, la AECID podría haber asistido a las víctimas de los huracanes desde que se desencadenó el desastre natural, apoyando a las organizaciones humanitarias que estaban trabajando desde el principio en la zona del Sur y Sudeste. En este sentido, parece apropiado que la OTC pudiera disponer de un pequeño fondo preaprobado de emergencia, para poder incorporarse a la respuesta de crisis sin tener que atender a los plazos lentos de una subvención oficial tradicional. Este modelo de ayuda humanitaria podría adaptarse mejor tanto al criterio de adecuación temporal como el de proporcionalidad a las necesidades, asegurando que la Cooperación Española apoyase los ejercicios EDAN y basase sus decisiones de respuesta en las informaciones resultantes.

²¹ La ayuda humanitaria de DFID fue para los sectores de alimentos, agua, salud, albergue de emergencia y recuperación agrícola, y fue canalizada a través del sistema de NNUU, la FICR y ONG.

²² CIDA aprobó el 6 de septiembre fondos multilaterales para la FICR y ONG.

²³ Venezuela proporcionó alimentos y agua embotellada.

²⁴ Colombia envió alimentos, medicinas, ropa y menaje.

²⁵ Ver el capítulo de Instrumentos de este informe.

²⁶ Ver los Principios y Buenas prácticas de la Donación Humanitaria; www.goodhumanitariandonorship.org y la recomendación sobre donaciones en efectivo de la guía "Saber donar..."; http://www.saberdonar.info/rec0_a.php.

Instrumentos de la respuesta

En su respuesta humanitaria a la emergencia provocada por la temporada de huracanes en Haití, la Cooperación Española ha desplegado todo un amplio abanico de mecanismos de financiación, de apoyo logístico a la comunidad humanitaria, así como una serie de operaciones directas de asistencia a las víctimas. Estos instrumentos tienen características muy distintas y su adecuación para ser utilizados en operaciones de respuestas a emergencias humanitarias es, también, muy dispar.

Mecanismos de financiación humanitaria

Las entrevistas realizadas en el marco del estudio de caso de Haití han constatado, a grandes rasgos, que existe un importante reconocimiento por parte de la comunidad humanitaria a la integración de la AECID en los mecanismos existentes y la eficacia de su respuesta al Llamamiento de Emergencia de NNUU de 2008. También ha sido muy elogiado el aumento considerable de las contribuciones de la Cooperación Española en Haití, cuyo volumen de ayuda humanitaria ha pasado de apenas 700.000 euros en 2006 a más de 6.000.000 de euros en 2008.

Subvenciones de Estado

En aras de la creciente importancia del multilateralismo estratégico de la Cooperación Española este instrumento está especialmente pensado para la financiación de Organismos Multilaterales. Asimismo pueden recibir Subvenciones de Estado organismos públicos de los países destinatarios de la ayuda, ya sean administración general del Estado, o administración local, así como ONG locales u otras instituciones también locales (sin ánimo de lucro) que lleven a cabo acciones de ayuda humanitaria en sus países de origen.

El mecanismo de las subvenciones de estado es ampliamente utilizado por la Cooperación Española, y en el caso de la respuesta a la emergencia en Haití ha sido la vía de financiación de diversos proyectos, incluidos en el Llamamiento de Emergencia de NNUU para responder a los estragos de la temporada de huracanes de 2008. Entre mediados y finales de diciembre de 2008 AECID aprobó 1 millón de euros al Programa Mundial de Alimentos para su proyecto de "Ayuda alimentaria a la población afectada por las inundaciones provocadas por el paso de los huracanes Fay, Gustav, Hanna e Ike en Haití" consistente en la compra y distribución de 1.369 toneladas de arroz. Otra subvención de estado fue utilizada para comprometer, con fecha del 5 de diciembre, los cerca de 500.000 euros destinados a la OIM para atender a 25.000 personas al expandir las operaciones de asistencia de emergencia en Haití, adquirir y distribuir kits de reparación/rehabilitación para las personas desplazadas, establecer el alcance del daño y necesidades de los hogares y proporcionar asistencia técnica. En este caso concreto, la subvención de estado estipulaba de manera poco habitual que el plazo de ejecución sería de tres meses a partir de la recepción de fondos por el beneficiario, retrasando de facto el inicio de actividades hasta finales de febrero, cuando fue efectivo el desembolso de los fondos. Aunque en este caso particular la liberación de los fondos ha sido excepcionalmente rápida - para tratarse de una subvención de estado -, sigue resultando llamativo que el donante vinculase la realización de unas actividades de asistencia humanitaria a la efectiva recepción de los fondos. En cualquier caso, la organización beneficiaria no se ha limitado al plazo de ejecución que establecía la subvención.

Otra subvención de estado fue el recurso para financiar con 12.000 euros el funcionamiento de la clínica de urgencias de Saint François D'Assise en Gonaïves, gestionada por las Hermanas de la Caridad de St. Vicente de Paul uno de los pocos ejemplos en los que el instrumento no ha sido utilizado para financiar a una organización internacional.

En cualquier caso, el recurso a las subvenciones de estado para financiar operaciones de respuesta a emer-

gencias es cuestionable por varios motivos entre los cuales cabría destacar la rigidez del procedimiento de formulación de los proyectos y los plazos de desembolso de los fondos. En cuanto al primer elemento destacado, el procedimiento por el que se rigen las subvenciones de estado en la práctica imposibilita la modificación de cualquier aspecto del contenido de una subvención de estado aprobada, haciendo necesaria una formulación totalmente nueva en caso de que las necesidades humanitarias hayan cambiado en el curso de la tramitación de la subvención. Por otro lado, los plazos de desembolso de los fondos de la subvención de estado, una vez aprobada ésta, pueden tardar entre seis y 10 meses, plazos que exceden con creces los tiempos por el que se rigen las respuestas a las emergencias. Recordando que los principios y buenas prácticas de la Buena Donación Humanitaria requieren que los donantes oficiales se doten de mecanismos de financiación rápidos, flexibles y adaptables a las cambiantes necesidades de la acción humanitaria, parece evidente que las subvenciones de estado no son el mecanismo que mejor cumple estos criterios.

Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)

Es la vía más consolidada de financiación de las ONG españolas que desarrollan acciones de ayuda humanitaria. La convocatoria anual, que tiene tres términos de resolución, establece las condiciones de acceso que son por lo general muy poco limitativas para aquellas organizaciones sin ánimo de lucro registradas en España. Estas subvenciones tienen por objeto la financiación de proyectos o actividades en materia de cooperación al desarrollo que podrán realizarse tanto en España como en el extranjero y no son un instrumento específico para el financiamiento humanitario.

En términos de la pertinencia del mecanismo cabría destacar que, igual que en el caso de las subvenciones de estado, los plazos de resolución y de desembolsos de los fondos están lejos de lo que se espera de los instrumentos de financiación humanitaria, que requieren una mayor agilidad de decisión que los proyectos de desarrollo. No obstante, la CAP tiene una importante ventaja ante las subvenciones de estado que reside en su mayor flexibilidad a la hora de la definición de los pro-

yectos y en la reasignación presupuestaria de fondos entre las distintas líneas presupuestarias.

En el caso de la respuesta española en Haití, la CAP ha sido el mecanismo elegido para financiar con 303.455 euros el proyecto de Intermón Oxfam para “Responder de manera inmediata a las necesidades humanitarias de 10.000 personas afectadas y desplazadas, de la zona de Gonaïves, en el sector WASH (agua, saneamiento e higiene), con el objetivo de abastecer de agua potable para la supervivencia y prevenir el brote de enfermedades/epidemias relacionadas con el agua y las condiciones precarias de higiene”. Se trataba de la primera financiación recibida por parte de la AECID y el primer proyecto humanitario que Intermón ejecutaba, siendo normalmente Oxfam GB quien coordina y se encarga de los asuntos humanitarios de las organizaciones Oxfam en Haití. La gestión administrativa de AECID no fue considerada ágil y los fondos tardaron en desemborsarse. En cualquier caso, no había dependencia de los fondos AECID para llevar a cabo el proyecto, pues habrían intervenido igualmente con fondos propios. Por otro lado, la relación que se creó con la AECID fue muy satisfactoria y se les ha solicitado más fondos para un proyecto de gestión de riesgos que se anticipa a la nueva temporada de inundaciones.

Convenios de emergencia de AECID con ONG

Aunque inicialmente los convenios entre la AECID se centraban en la realización de programas de desarrollo, actualmente ya hay firmados dos convenios de emergencia – con Acción contra el Hambre (por un valor de 4 millones de euros) y Cruz Roja Española (por 8 millones de euros)-, que cubren las actuaciones realizadas en materia de ayuda humanitaria. El mecanismo del convenio es con diferencia el más flexible dentro del abanico de instrumentos del que dispone la financiación de la AECID para la acción humanitaria. Se trata, básicamente, de la preaprobación de una cantidad de fondos no superiores a 20 millones de euros en total para un período de 4 años y la posterior liberalización de fondos previa activación del convenio. La activación del convenio se realiza mediante la presentación de propuesta de actuación por parte de la ONG y la aprobación de la propuesta por parte de la AECID. Los plazos de des-

embolso efectivo de los fondos es de aproximadamente 7 días, aunque en la práctica la ejecución se realiza una vez la organización beneficiaria recibe el acuerdo informal de la AECID que suele realizarse en 24-48 horas. En el caso de la respuesta a la emergencia de los huracanes en Haití en 2008, la Cooperación Española financió con 400.000 euros una Unidad de Respuesta de Emergencia médica de la Cruz Roja Española en Haití.

Apoyo logístico a la comunidad internacional a través del CLH

El Centro Logístico Humanitario de Panamá fue un actor clave de la respuesta de la comunidad internacional humanitaria a la crisis que se vivió en Haití a raíz de la catastrófica temporada de huracanes de 2008.

El CLH fue inaugurado a comienzos de 2008 tras la valoración del cada vez más alto promedio de desastres naturales que afectan a la región Centroamericana, América Latina y el Caribe, y un análisis detallado de las capacidades logísticas de la zona. En su primer año de funcionamiento, las actividades del Centro han movilizad 150 TN de material humanitario con un coste de transporte de aproximadamente medio millón de euros, lo que supone un ahorro respecto a la realización del mismo volumen de operaciones desde la base aérea de Torrejón de Ardoz de entre 1.000.000 y 1.500.000 euros. Aún más importante es la reducción en más de 20h del tiempo de respuesta humanitaria y el funcionamiento del CLH en la misma franja horaria que las OTC de la zona, facilitando la comunicación y la toma de decisiones. La apertura del CLH ha supuesto, a todas luces, una importante mejora de la eficacia y eficiencia de la ayuda española en la zona de Centroamérica y el Caribe incrementando la preparación de la AECID para responder de manera rápida a las emergencias y reduciendo en un 300% el coste de la respuesta²⁷. La

operacionalización logística del CLH fue externalizada a través de un proceso de licitación pública que fue ganado por la empresa CEVA Logistics, una multinacional con sede en Houston, que gestiona la logística del centro y realiza las compras pertinentes de material, siguiendo las instrucciones del Director del Centro y contando con una guía de estándares de calidad y una lista de consolidada de proveedores.

En el marco de la respuesta española a las inundaciones, provocadas por la temporada de huracanes de 2008 en Haití, el CLH organizó y gestionó los envíos de 2 aviones de ayuda en especie. Asimismo, el CLH facilitó la coordinación y transporte de carga humanitaria del UNHRD (*United Nations Humanitarian Response Depot*) en Panamá y del PADRU de la FICR en un hecho sin precedentes en la respuesta bilateral de un Gobierno español. Asimismo, el Centro asumió los costes de envíos de material humanitario del PMA, recogiendo 32 toneladas de galletas energéticas, destinadas para las víctimas de los huracanes en Haití, de su base en El Salvador y transportándolos a Puerto Príncipe. El apoyo logístico que la AECID ha proporcionado, a través de su CLH ubicado en Panamá, ha sido altamente valorado por la comunidad humanitaria de Panamá y Haití, como también ha sido elogiado el alto grado de integración del Centro en los mecanismos regionales de coordinación, intercambio de información y respuesta logística a las emergencias. Este valioso apoyo logístico a las organizaciones humanitarias basadas en Panamá, en un ejemplo de buena práctica en términos de coordinación de la respuesta y de racionalización de los recursos de la comunidad internacional en operativos de emergencia, puesto que maximiza el uso de los recursos disponibles y, por consiguiente, incrementa la disponibilidad de fondos para la ayuda a los beneficiarios.

La respuesta directa

La respuesta directa de la Cooperación Española a la emergencia en Haití consistió en el flete de tres aviones, entre los días 3 y 10 de septiembre de 2008, que transportaron ayuda humanitaria en especie destinada a paliar el sufrimiento de las víctimas de los ciclones.

²⁷ Precisamente debido a este importante ahorro de fondos que el CLH ha supuesto para la AECID, para el observador externo resulta sorprendente la escasa dotación de recursos de los que dispone la oficina del Director del Centro quien, por ejemplo, no dispone de medio de transporte propio, dificultándose así sus desplazamientos al CLH, ubicado en el aeropuerto internacional de Tocumen en Panamá.

La selección de material elegido por la Cooperación Española para la respuesta fue adecuada, en tanto en cuanto se basó en los estándares de calidad establecidos (entre otros, por el proyecto Esfera). El CLH forma parte de RedLAC lo que le permite acceder a toda la información operativa y relacionada con la gestión de ayuda de emergencia en la zona de América Latina, América Central y el Caribe. No hubo intercambio de información previa con la OTC de Puerto Príncipe sobre la composición de los kits y del material que se iban a enviar – debido principalmente a que los kits del CLH siguen criterios y estándares internacionales, como por ejemplo ESFERA -, pero sí hubo una consulta tras el primer envío de ayuda a raíz de la cual se decidió incluir material higiénico para bebés y niños en los kits higiénicos familiares. Asimismo, tras la distribución de kits, el CLH quiso conocer a través de la Oficina Técnica en Haití el grado de utilización y aprobación del material por parte de las comunidades de beneficiarios.

El día 3 de septiembre fue enviado el primer avión (B 727-200) con 17 TN de material humanitario desde el Centro Logístico Humanitario de la Cooperación Española en América Latina con destino a Puerto Príncipe. El material humanitario que se envió consistió de 1.197 kit higiénicos, 1.700 cubos/recipientes de agua, 3.000 mosquiteras, 1.200 kit de cocina y 2.400 mantas. En este envío también se envió el siguiente material humanitario donado por el PMA: 4 lanchas motoras con capacidad para 11 personas; 6 generadores eléctricos. El 5 de septiembre un avión Antonov 12 con 12 TN de material humanitario fue fletado desde la base aérea de Torrejón de Ardoz. La ayuda transportada consistió de 53.550 unidades de pastillas potabilizadoras, 30.600 unidades de sales de rehidratación, 53 unidades de filtros suministrados por Farmamundi, 4 grupos electrógenos donados por la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, 245 raciones alimentarias familiares donadas por la Comunidad de Madrid, 5 t de material de agua y saneamiento de Intermón Oxfam y dos plantas potabilizadoras de agua. El último avión fletado por el CLH salió el día 10 de septiembre de 2008 transportando 55 toneladas de ayuda humanitaria de las cua-

les 32 TN correspondieron a galletas energéticas del PMA recogidas en su base en El Salvador, y 23 TN de material humanitario de la FICR y de la AECID. El material proporcionado por la AECID consistía de 2.000 kits higiénicos, 1.500 kits de cocina, 2.000 mosquiteras y 1.500 cubos de agua.

El operativo de respuesta directa de la AECID se completó con la distribución de parte de la ayuda transportada – especialmente kits familiares de higiene y cocina, y algunas raciones alimentarias -, por parte del personal de la OTC y en operación conjunta con voluntarios de la CRE, la protección civil haitiana y equipos de la MINUSTAH desplegados en la zona. La distribución de la ayuda se llevó a cabo, sin mayores incidentes, en el departamento Sudeste del país, que es la zona de actuación prioritaria de la AECID en el país. En el curso de esta investigación se ha visto la buena voluntad de la OTC por responder rápidamente a la emergencia humanitaria y por abarcar muchas actividades en poco tiempo. Sin embargo, su escasa capacidad técnica y la falta de experiencia humanitaria de su personal hacen que la distribución directa de material de primera necesidad sea una opción poco eficiente. Dando un paso más allá, es aconsejable que la AECID valore si su implicación en operativos de distribución de ayuda es una tarea apropiada para un donante oficial y si representa el uso más eficaz y eficiente de sus recursos humanos. Desde la óptica de la teoría humanitaria, parece, desde luego, cuestionable la eficacia y pertinencia de semejantes operativos de distribución directa de ayuda en el terreno por parte de personal de una agencia donante, especialmente bajo consideraciones de experiencia, formación técnica y rigor humanitario.

Capacidades de la Cooperación Española

En los últimos años, la Cooperación Española ha hecho una clara apuesta por la mejora de sus capacidades humanas y técnicas en materia de acción humanitaria. La elaboración y adopción de la Estrategia de Acción Humanitaria coincidió con la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional y su transformación en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ambos realizados a lo largo del 2007. Especialmente la reforma de la AECID supuso la creación de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la AECID y el ascenso de las políticas humanitarias al grado asimilado al gabinete técnico. Se espera que la Oficina de Acción Humanitaria propicie la formación de un equipo de trabajo estable y coordinado que fomente una aproximación más estratégica y a largo plazo a los asuntos humanitarios. Por otra parte, la creación de un centro logístico regional en Panamá es un importante avance para la capacidad de la AECID de enviar ayuda de emergencia de manera más rápida y a un menor coste a cualquier país de las Américas. Asimismo, incrementa la capacidad técnica de España como donante al integrar a la Cooperación Española en los mecanismos regionales de coordinación, información, preparación para desastres y respuesta a emergencias.

Las capacidades de la Cooperación Española, desplegadas en la respuesta a la crisis de Haití del año pasado, fueron clave para el éxito de los operativos de respuesta directa que funcionaron reconocidamente bien debido a la excelente gestión realizada por el CLH en coordinación con los otros centros regionales de respuesta de la comunidad humanitaria – el UNHRD y la base PADRU. La participación de la OTC en Puerto Príncipe con la operación de ayuda humanitaria fue, asimismo, determinante. No obstante, la decisión tomada por la AECID de distribuir parte del material humanitario enviado desde el CLH con capacidades humanas y técnicas propias parece errónea a la luz de

los resultados de esta investigación y de las valoraciones de los representantes de la comunidad humanitaria en Haití, entrevistados durante la misión de investigación para este estudio de caso. El personal de la OTC, aunque muy comprometido con la repuesta y altamente motivado, carece de los conocimientos técnicos imprescindibles para planificar, organizar y llevar a cabo la distribución de ayuda en un entorno tan complejo como el haitiano. Los retos de seguridad y los problemas que las exiguas infraestructuras del país plantean en casos de desastre natural, requieren un nivel de dominio técnico de todas las fases de la acción humanitaria en emergencias – identificación de necesidades, transporte y logística, organización del proceso de distribución, seguimiento de la ayuda, etc. - , que excedía con creces los conocimientos del equipo de la OTC. El apoyo técnico y humano prestado por la CRE fue crítico para la correcta realización de la distribución. En este sentido, la importación puntual de capacidades técnicas (propias o expresamente contratadas) desde otras oficinas de la Cooperación Española – tales como la Oficina de Acción Humanitaria en Madrid o un futuro CLH reforzado -, siguiendo el modelo utilizado por el sistema de la ONU en los contextos de emergencia, podría paliar estas carencias. Asimismo, una estrategia para el refuerzo de las capacidades de las OTC en acción humanitaria, a través de la formación técnica para los responsables de los asuntos humanitarios, tendría efectos muy positivos para la eficacia de la ayuda humanitaria española y para afianzar la credibilidad de la AECID en el terreno.

La reducción de riesgos y desastres en Haití

Un análisis sobre la situación existente en Haití en políticas de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), lleva a revisar las prioridades, en esos mismos términos, identificadas tanto por la comunidad internacional, como por el gobierno en su Plan Nacional de Inversiones Prioritarias de 2008-2010²⁸. La contextualización de la situación general en prevención, mitigación, preparativos y respuesta ante desastres incluye una observación paralela de la vinculación existente entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Todo esto para poder valorar la medida en que las iniciativas en RRD de la Cooperación Española se enmarcan y adaptan a las prioridades nacionales y de la comunidad internacional. La Estrategia nacional de crecimiento y reducción de la pobreza sitúa a la gestión de riesgos y desastres en uno de los cuatro ejes fundamentales, en el que se incluye también la "protección de los grupos vulnerables" y la "preservación del medioambiente". Los cuatro ejes están subdivididos en "pilares de crecimiento" que a su vez se apoyan en "políticas transversales" entre las que está "riesgos y desastres". Siendo la DPC el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (SNGRD), las prioridades identificadas en este tema transversal se centran en el objetivo general de mejorar las capacidades de intervención del SNGRD por medio de un refuerzo de la DPC y de sus estructuras territoriales. Así, el SNGRD es considerado muy vulnerable por las enormes limitaciones de infraestructura a las que se enfrenta la propia DPC en todos sus niveles, y que vienen listadas a continuación:

- La inexistencia de instalaciones para el funcionamiento normal de la estructura del SNGRD;

- La escasez de instalaciones de la DPC y consiguiente no adaptación a las exigencias de las reuniones, sobre todo en periodo de emergencias;
- La ausencia de previsión presupuestaria en el seno de las instituciones específicas para la gestión de riesgos y desastres;
- Déficit cualitativo y cuantitativo en materia de recursos humanos para la gestión de riesgos y desastres;
- Las actividades de preparación y respuesta, concentradas por lo general en las amenazas hidro-meteorológicas, llevan retraso; y las de rehabilitación no se hacen coordinadamente, vista la falta de normas y procedimientos de gestión de emergencias en el país.
- La DPC no dispone de ninguna base de datos de desastres, ni de centro de documentación, de investigación o de formación.

Existe un programa del PNUD de refuerzo de capacidades e infraestructuras de la PC en los 10 departamentos a través del cual se considera que la PC ha ido haciendo progresos, aunque aún falta un largo camino por recorrer. El que la PC se vea reforzada es una necesidad fundamental reconocida por todos los actores en tanto en cuanto no hay en el país - además de las limitaciones ya nombradas - ni un plan de evacuación, ni capacidad de preposicionamiento del material, ni una estrategia clara puesta en marcha respecto a los albergues temporales. Todas estas limitaciones de base son un indicador de que la gestión de riesgos de desastres es una preocupación del gobierno que está sobre todo en el discurso, y no se percibe aun ningún avance e interés real en la práctica.

En contraposición, la opinión del Ministerio de la Planificación²⁹ es que los actores internacionales priorizan lo humanitario, lo cual se refleja en el hecho de haber un enfoque claro en la respuesta, dejando más de lado los programas de desarrollo de largo plazo y con ellos la prevención y mitigación ante desastres. No se considera en el Ministerio que con la multiplicidad de pequeños programas de desarrollo, que además no

²⁸ 'Plan National d'Investissements Prioritaires du DSNCRP, 2008-2010'; el DSNCRP es el documento estratégico nacional de crecimiento y de reducción de la pobreza.

²⁹ El Ministerio de la Planificación en Haití es el encargado de la cooperación exterior y por tanto de las relaciones con donantes y de conocer todas las operaciones que se realizan por parte de la comunidad internacional.

siempre son complementarios, se consigan grandes avances en prevención y mitigación. Independientemente de a quién o quiénes se deba atribuir la responsabilidad de la falta de avances claros en la gestión de riesgos y desastres, varios representantes de la comunidad internacional reconocen el poco vínculo existente entre las fases del desastre, identificando como un influyente principal de ello el mal uso que se hace del propio concepto de lo "humanitario", que está de alguna manera desunido de toda fase posterior a la emergencia, y drásticamente identificado con la primera fase de asistencia. Otro informante considera, no obstante, que no tiene sentido ni siquiera hablar de "fases" pre- y post-desastre, rehabilitación, etc., puesto que en cualquier caso se ven interrumpidas por los desastres de pequeña escala, tan frecuentes en Haití. Esta sería entonces una razón más para tratar de integrar las distintas fases, reforzando las agendas humanitarias y ampliando el propio concepto y experiencia técnica en asuntos humanitarios.

La AECID parece que trata de hacer balance de todo esto, ocupándose de lo que considera más importante para el país desde el punto de vista de lo humanitario, y del desarrollo. Es decir, por un lado centra sus esfuerzos en ampliar cada vez más su agenda y experiencia humanitaria, sin dejar por otro lado de contribuir al crecimiento del país mediante múltiples programas de desarrollo y alguno de fortalecimiento institucional, o la incorporación de componentes de prevención, formación y sensibilización en todos sus proyectos, o trabajando siempre el nivel comunitario de tal forma que las capacidades locales se refuercen poco y poco y se consiga con ello que los programas sean un tanto más sostenibles. Es importante entonces seguir trabajando en concienciar, incluso incidir sobre el gobierno haitiano de manera directa en las reuniones entre actores, o indirectamente a través de los proyectos, para que tome responsabilidades y se implique en mayor medida en la gestión de riesgos y desastres.

Un modelo integrador, en definitiva, es necesario que suene también a nivel de NNUU y de la comunidad internacional en general pues el trabajo realizado a raíz de esta crisis humanitaria en cuanto a recupera-

ción temprana o rehabilitación ha dejado mucho que desear. Parece que, según cuenta la OTC, se habla mucho en NNUU de "prevención y recuperación temprana" como algo que prioritariamente debe tratarse e integrarse de paso, pero no hay todavía propuestas claras. Lo cierto es que en muchas ocasiones los propios desencuentros y desacuerdos entre autoridades gubernamentales bloquean muchos procesos, por ejemplo y concretamente en el ámbito de la reconstrucción y rehabilitación donde existen unos problemas enormes de propiedad de la tierra, no poniéndose de acuerdo las autoridades sobre dónde se puede o se debe construir.

Un representante de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) explicó que el *leitmotiv* de la RRD es estar en paralelo a los programas de desarrollo puesto que el plantear, gestionar y reducir el riesgo son tareas que, al menos en la teoría, tienen todo que ver con el desarrollo. Pero sin embargo, en la práctica, dichas tareas son más cercanas a lo humanitario, es decir, al propio desastre, la emergencia y los preparativos.

En conclusión, es evidente para la AECID que debe aprovechar, a través del CLH en Panamá, la experiencia ya formada y las iniciativas incesantes que surgen en Centroamérica sobre nuevas estrategias, métodos y herramientas para la reducción de riesgos de desastres. También el trabajo conjunto que existe entre AECID y CEPREDENAC, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, debe servir para que la Cooperación Española llegue a ser un ejemplo de alineamiento con las 5 prioridades del Marco de Acción de Hyogo³⁰:

1. *Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.*
2. *Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.*
3. *Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.*

³⁰ 'Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres', www.unisdr.org.

4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz.

Después de haber analizado la situación en políticas de RRD en Haití y el esfuerzo general que hace la AECID en el país tanto en incorporar un componente de RRD en todos sus programas como en implicarse en las cuestiones humanitarias y de desarrollo más importantes para la recuperación y crecimiento del país, veamos hasta qué punto en la respuesta concreta a la emergencia, la Cooperación Española puso en práctica esos esfuerzos. Esto se analiza brevemente a continuación en términos de conectividad y de fortalecimiento de las capacidades locales pues ambos criterios son imprescindibles para medir el esfuerzo real que la AECID haya hecho por tomar en cuenta en su respuesta las necesidades a largo plazo y la capacidad de la población para afrontar futuras crisis.

En primer lugar, en términos de conectividad y respecto a si hubo recursos destinados a vincular la respuesta inmediata con la rehabilitación y el desarrollo, se puede decir que la AECID contribuyó con la subvención de estado de 500.000 euros destinados a la OIM en cuyo proyecto se incluía distribución de *kits* de reparación y rehabilitación para las personas desplazadas. Sin embargo, no hubo recursos destinados en la respuesta, más allá de la fase de rehabilitación. También, las lecciones aprendidas de otras intervenciones directas de la AECID, especialmente respecto a recursos humanos o conocimientos técnicos, podrían haberse aprovechado más y servir de base para mejorar la respuesta a esta crisis. Sí hay al menos una preocupación mostrada *a posteriori* tanto en la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en Madrid, como en el CLH en Panamá y en la OTC en Haití por sistematizar el proceso de respuesta directa en Haití, y demás respuestas directas pasadas, para que sirvan para la mejora de futuras acciones. También se afirma la necesidad urgente por establecer, desde Madrid, un protocolo de actuación de la respuesta directa de la Cooperación Española.

En segundo lugar, según las entrevistas mantenidas en el sudeste con el personal de la PC, brigadas de emer-

gencia y personas de las comunidades, la participación de los beneficiarios en la intervención directa de la AECID se dio básicamente por parte de los miembros de la PC que realizaron la distribución de los *kits* junto con el personal de la OTC, y por parte de las brigadas de emergencia que se dedicaron principalmente a la evacuación de la gente de sus casas, dirigiéndoles a las escuelas utilizadas como albergues temporales. Por otro lado, la AECID ha hecho seguimiento de la ayuda distribuida y ha rendido cuentas hacia los beneficiarios pues se trata de la misma población meta de sus programas de desarrollo en ejecución. Finalmente, hay que reconocer que la OTC mantuvo – y mantiene – excelentes relaciones con las autoridades locales durante la respuesta en el sentido de que se coordinaron con ellas en todas las fases de la respuesta, se basaron en su identificación de necesidades y llevaron a cabo conjuntamente la distribución del material.

Se concluye que la AECID apoya sin duda las tareas de prevención y preparación para emergencias por las medidas que ha ido tomando posteriormente a la crisis en Haití; sólo faltaría que los efectos positivos de tales tareas se hagan visibles en un futuro próximo.

Conclusiones y recomendaciones

La respuesta de emergencia de la Cooperación Española en Haití fue relevante a la luz de la adecuada adaptación de las actividades a las necesidades identificadas y a la respuesta global a la crisis: la selección de sectores y áreas de intervención obedeció a las prioridades requeridas en el llamamiento de emergencia de NNUU y se tomaron estándares de calidad como referencia para la ayuda directa que permitieron una buena selección del material distribuido. Un aspecto mejorable fue el hecho de que, a lo largo del proceso de consulta, la OTC se basara demasiado en la Protección Civil haitiana que, si bien proporcionó datos de manera rápida, en los primeros momentos no ofreció información suficientemente especificada por área geográ-

fica y sector. Se hubiera esperado además que la AECID aprovechara más la consulta técnica con los grupos sectoriales o *cluster*, y con las organizaciones que financió para la respuesta.

Respecto a la eficacia de la respuesta, la Cooperación Española ha priorizado la rapidez por intervenir respecto a una valoración más amplia y detallada de las necesidades. Paradójicamente, ni siquiera otorgando prioridad a la adecuación temporal de la ayuda se pudo intervenir con rapidez en la primera fase de emergencia, debido principalmente a la lentitud de la EDAN oficial y la falta de mecanismos financieros más flexibles para la respuesta humanitaria de la OTC. Estas deficiencias se trasladaron en la precipitación de la OTC en la fase de implementación, teniendo como resultado negativo la insuficiente supervisión sobre la adecuada selección de beneficiarios y valoración de las necesidades, así como no haber asegurado en todos los casos que la ayuda efectivamente llegara a los destinatarios. Sin embargo, teniendo en cuenta la limitada experiencia y capacidad técnica en acción humanitaria por parte de la OTC, se ha conseguido un alto grado de cumplimiento de objetivos.

Los resultados obtenidos en comparación con los insumos utilizados, es decir la eficiencia de la respuesta en términos de recursos utilizados es mérito claro del Centro Logístico Humanitario en Panamá que ha realizado un trabajo serio, sirviéndose de las redes de información regionales e integrándose en un trabajo conjunto interagencial del sistema humanitario, muy beneficioso para el prestigio de la Cooperación Española en general y para la eficacia y eficiencia de su respuesta a la emergencia de Haití. En cambio, la utilización por la AECID de distintos instrumentos de financiación no ha resultado del todo eficiente debido a las limitaciones inherentes a muchos de los mecanismos financieros de los que dispone actualmente la Agencia y que adolecen de lentitud y, en ocasiones, de falta de flexibilidad y predictibilidad.

El impacto de la respuesta de la AECID ha sido positivo respecto a la mejora de las vidas de los beneficiarios, aunque se trata de una mejora mínima en cuanto al uso

que siguen haciendo del material distribuido por la AECID. Los efectos a largo plazo de la respuesta global de la comunidad internacional son, en cualquier caso, difíciles de asegurar en un estado frágil y en el que los trabajos de rehabilitación y reconstrucción, dirigidos necesariamente por el Gobierno de Haití, se están desarrollando con excesivo retraso en la mayor parte del país. En el curso de esta investigación, grupos de beneficiarios en distintas poblaciones de los departamentos Sur y Sudeste del país manifestaron que la falta de recuperación post emergencia ha incrementado su vulnerabilidad ante la nueva temporada de huracanes.

El análisis de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití plantea diversas cuestiones que deberían ser consideradas por los distintos niveles de la Cooperación Española con competencias en acción humanitaria, con el fin de mejorar la eficacia de su respuesta a emergencias.

A nivel de la Oficina Técnica de Cooperación en Haití:

Reforzar las capacidades en acción humanitaria a través de la puesta en valor del papel de los puntos focales humanitarios (o responsables de los asuntos humanitarios), así como por medio de formación técnica en criterios de identificación de necesidades, formulación de proyectos humanitarios, en sistema de *clusters* y otros componentes de la reforma del sistema humanitario, etc. Así, el donante se asegura una presencia en el terreno capaz de cumplir con las obligaciones de monitoreo de la situación, valoración de capacidades, asesoramiento técnico a sede y ONG nacionales, y la toma de decisiones informadas.

Asegurarse que desde la OTC se coordina de manera eficaz la totalidad de la acción humanitaria española en situaciones de emergencia, y se facilita el flujo de información entre las organizaciones implementadoras y la AECID con el fin de propiciar una toma de decisiones informada³¹.

³¹ Ver La Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española,

Promover una presencia proactiva en los distintos foros de coordinación en el país con el fin de contribuir a la mejora de sinergias en el seno de la comunidad humanitaria del país, de aportar el valor añadido de la Cooperación Española al proceso de toma de decisiones.

Siguiendo el ejemplo altamente valorado de la identificación del estado del sistema de agua y saneamiento en la zona del sudeste llevada a cabo por la AECID en apoyo al Ministerio de Administraciones Públicas de Haití, se debe apostar y promover el intercambio de buenas prácticas a través de la extrapolación de experiencias exitosas en determinados sectores de intervención entre las distintas áreas geográficas del país.

Dado que en la práctica la OTC recurre al personal de los proyectos y programas de desarrollo que la AECID tiene en su zona prioritaria (sudeste) para apoyar la identificación de necesidades en emergencias, cabría plantear una capacitación específica. Una mejor preparación técnica del personal aseguraría una identificación de necesidades objetiva, imparcial y rigurosa.

Proveer a la OTC de un fondo de emergencia anual pre-aprobado y que se pueda utilizar para agilizar la respuesta humanitaria en la primera fase de la emergencia.

A nivel del Centro Logístico Humanitario en Panamá:

Reforzar el papel del CLH como una antena regional (panamericana), en términos de implicación en los mecanismos regionales de coordinación, información, de prevención y respuesta, acercando por un lado a la AECID a los gobiernos y comunidades de la región y por otro, potenciando su conocimiento y relevancia como donante en la zona.

Aumentar los recursos humanos con el fin de permitir un adecuado desempeño de la doble función del Centro: la gestión de la ayuda directa española en la región y la participación activa en los mecanismos interagenciales, especialmente activos en Panamá. Este último aspecto permitiría afianzar la transición de la acción humanitaria española desde el enfoque bilateral a uno interagencial.

Un aumento de capacidades del Centro podría incluir una mayor atribución de competencias de decisión y gestión de las intervenciones directas en la región. La integración del Centro en los mecanismos regionales asegura una gestión inmejorable de la información necesaria para la toma de decisiones y adicionalmente supondría una descarga de trabajo para la Oficina de Acción Humanitaria en Madrid.

Mantener las capacidades logísticas del Centro mientras se apuesta por que se convierta en una verdadera plataforma de la respuesta humanitaria española en la región.

Un CLH más grande en el futuro podría ser el refuerzo en materia de acción humanitaria que las OTC de la región necesitan, pudiendo apoyarles tanto con capacidad técnica como con personal en las respuestas a emergencias.

Teniendo en cuenta la relevancia atribuida en la región a las estrategias en reducción de riesgos de desastres, reforzar la capacidad del CLH para participar activamente en dichas iniciativas y para constituirse en correa de transmisión del conocimiento sobre RRD en el sistema de la Cooperación Española.

A nivel de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID:

Desarrollar mecanismos de financiación humanitaria flexibles, predecibles y ágiles, que atiendan a las necesidades específicas de la acción humanitaria de acuerdo con los criterios y buenas prácticas establecidas.

Aprovechar las experiencias de las intervenciones directas llevadas a cabo hasta el momento para desarrollar un protocolo de actuación basado en las lecciones aprendidas de los distintos contextos de intervención (desastres naturales, emergencias complejas, conflictos armados, etc.).

Priorizar la financiación humanitaria como instrumento de respuesta a emergencias preferente, dejando la ayuda en especie como último recurso y siempre de acuerdo a su complementariedad con la respuesta humanitaria global.

Continuar trabajando en la dirección de una eficaz coordinación de todos los actores humanitarios españoles no sólo en la fase de respuesta, sino en la de preparación y planificación de las acciones, atendiendo a las capacidades y valor añadido de cada agencia.

Asegurar que la toma de decisión de intervenir directamente y la implementación de la intervención estén debidamente basados e integrados en los sistemas de coordinación existentes en cada país (sistema de clusters, grupos sectoriales, reuniones de donantes).

Trabajar sobre la base de la estrecha relación y buena sinergia existente entre el gobierno español y el haitiano a todos los niveles para integrar la cooperación bilateral en la planificación de la respuesta global humanitaria.

Continuar apostando por el fortalecimiento institucional a nivel local que permite por un lado reducir la vulnerabilidad de las comunidades e incrementar su capacidad de afrontar los desastres, y por otro, seguir en línea con el proceso de descentralización política del país.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, *Velina Stoianova y Soledad Posada*, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, *Stefan Meyer*, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, *Kristina Kausch*, June 2009
- 84 'Strong Foundations?': The Imperative for Reform in Saudi Arabia, *Ana Echagüe and Edward Burke*, June 2009
- 83 Women's political participation and influence in Sierra Leone, *Clare Castillejo*, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, *Kristina Kausch*, April 2009
- 81 Angola: 'Failed' yet 'Successful', *David Sogge*, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, *Richard Youngs*, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, *Nils-Sjard Schulz*, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, *Laura Tedesco*, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, *Augusto Varas*, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, *Clare Castillejo*, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, *Kristina Kausch*, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, *Edward Burke*, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, *Clare Castillejo*, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, *Laura Tedesco*, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del "estado paralelo", *Ivan Briscoe*, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, *Leonardo Morlino*, September 2008
- 69 Strengthening Women's Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, *Clare Castillejo*, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbayán, Nigeria y Arabia Saudí, *Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs*, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People's Republic of China, *Shaun Breslin*, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, *Xavier Zeebroek*, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, *Richard Youngs*, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, *David Sogge*, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, *Susanne Gratius*, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, *Natalia Shapovalova*, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, *Edward Burke*, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, *Mónica Martínez*, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, *Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz*, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, *María Avello*, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, *Felipe Gómez Isa*, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, *Ana Echagüe*,

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Marzo 2008

- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006

FRIDE

Este documento de trabajo analiza la respuesta humanitaria de la Cooperación Española a la devastadora temporada de huracanes de 2008 en Haití, con el fin de identificar los principales retos para la eficacia e impacto de su ayuda humanitaria.

A pesar de la inusitada magnitud de la crisis que vivió Haití a finales del verano de 2008, y que venía a agravar la ya dramática situación provocada por el alza de los precios de los alimentos, la respuesta humanitaria de la comunidad internacional y, particularmente, de la AECID fue clave para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano en una de las zonas más míseras del país más pobre del hemisferio occidental.

La ayuda humanitaria española no se centró en Gonaïves - la ciudad que atrajo de manera desproporcionada la atención de la comunidad donante -, lo que ayudó a brindar una adecuada cobertura de las necesidades del país caribeño. Aún más determinante para la eficacia de la ayuda fue el papel desempeñado por el Centro Logístico Humanitario en Panamá, que no sólo gestionó de manera eficiente la ayuda bilateral española, sino que se constituyó en una plataforma para la respuesta interagencial a la emergencia. No obstante, este documento de trabajo de Velina G. Stoianova y Soledad Posada, sostiene que existen varios aspectos clave tanto de los operativos de respuesta directa como de la financiación humanitaria de la Cooperación Española, que deben ser revisados con el fin de asegurar un mayor impacto y calidad de su acción humanitaria.

www.fride.org