



ÍNDICE DE RESPUESTA HUMANITARIA 2010

Los problemas de la politización

Resumen ejecutivo

Acerca de DARA

Fundada en 2003, DARA es una organización independiente que tiene como objetivo mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda a las poblaciones vulnerables afectadas por los conflictos, los desastres y el cambio climático.

DARA posee una experiencia reconocida en el apoyo al sector de la ayuda humanitaria, la gestión del cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Hemos llevado a cabo evaluaciones de operaciones humanitarias en más de 40 países en los cinco continentes para varios gobiernos y agencias de Naciones Unidas y la Unión Europea, así como para otras importantes organizaciones humanitarias internacionales, como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Dirección:

Felipe IV, 9 – 3º Izquierda

28014 Madrid – España

Tel.: +34 91 531 03 72

Fax: +34 91 522 00 39

info@daraint.org

www.daraint.org

Copyright 2010 de DARA

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción, copia o transmisión de esta publicación sin la previa autorización por escrito.

Publicado por DARA en noviembre de 2010.

Copias de este informe y otras informaciones están disponibles para descarga en www.daraint.org.

1. Introducción

Objetivos del HRI

El Índice de Respuesta Humanitaria (HRI, por sus siglas en inglés) es un informe anual publicado por DARA, una organización internacional independiente sin ánimo de lucro, que tiene como objetivo mejorar la calidad y el impacto de las intervenciones humanitarias y para el desarrollo. El fundamento conceptual del HRI son los 23 Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés), desarrollados en 2003 por los principales gobiernos donantes del mundo y adoptados por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) en 2005.¹

Creado en 2007, el HRI examina el papel de los gobiernos donantes en el apoyo a las respuestas a las crisis humanitarias, y evalúa la aplicación de los Principios de Buena Donación Humanitaria por parte de los gobiernos y su compromiso con ellos. Tiene como objetivo identificar y promover las buenas prácticas entre los donantes y contribuir a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y el impacto en la acción humanitaria. Al ofrecer una valoración independiente y evidencias empíricas sobre la actuación de cada uno de los gobiernos donantes y clasificarlos respecto a los demás, el HRI ayuda a la sociedad civil y a los diseñadores de las políticas a medir la calidad de la ayuda humanitaria de los gobiernos, contribuyendo al mismo tiempo a la mejora de la eficacia y del impacto de la ayuda y de los esfuerzos de recuperación. EL HRI complementa a otras herramientas de monitoreo y evaluación utilizadas por la comunidad humanitaria pero se trata de un ejercicio independiente que no está financiado por ningún gobierno.

El HRI tiene como objetivo identificar y promover las buenas prácticas entre los donantes, y contribuir a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y el impacto en la acción humanitaria.

El HRI **no** es un índice sobre el volumen o la cantidad de financiación destinada por los gobiernos occidentales a la ayuda humanitaria. Va más allá de la financiación y evalúa cuestiones críticas respecto a la calidad y la eficacia de la ayuda en cinco áreas clave o pilares de las prácticas de los gobiernos donantes:

- **Pilar 1:** ¿Se basan las respuestas de los donantes en las necesidades de las poblaciones afectadas y no se subordinan a intereses políticos, estratégicos o de otra índole?
- **Pilar 2:** ¿Apoyan los donantes el fortalecimiento de la capacidad local, la prevención de futuras crisis y la recuperación a largo plazo?
- **Pilar 3:** ¿Apoyan las políticas y las prácticas de los donantes de manera eficaz el trabajo de las organizaciones humanitarias?
- **Pilar 4:** ¿Respetan y promueven los donantes el derecho internacional humanitario (DIH), y fomentan activamente el acceso humanitario para permitir la protección de los civiles afectados por las crisis?
- **Pilar 5:** ¿Contribuyen los donantes a la rendición de cuentas y al aprendizaje en la acción humanitaria?

El informe del HRI 2010 se basa en estudios de campo extensos, que se complementa con información publicada sobre las políticas y las prácticas de ayuda por parte de los gobiernos donantes. El informe de este año aborda la respuesta de los gobiernos donantes a las crisis humanitarias durante 2009 en **14 países: Afganistán, la República Centroafricana (RCA), Colombia, la República Democrática del Congo (RDC), Haití, Indonesia, los Territorios Palestinos ocupados, Paquistán, Filipinas, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Yemen y Zimbabue**. Estas crisis son una muestra representativa, tanto desde el punto de vista geográfico como por tipo de desastre. En conjunto recibieron más del 60% de la financiación movilizada para responder a las crisis en 2009 y más del 50% de los fondos humanitarios del CAD/OCDE según registró el Sistema de Seguimiento Financiero (FTS, por sus siglas en inglés) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA, por sus siglas en

¹ Véase: <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>

inglés). (También se desarrolló una misión preliminar del HRI para evaluar la respuesta al terremoto de Haití de 2010 que, sin embargo, no está contemplada en los cálculos estadísticos del índice).

2. Metodología

Proceso de investigación

Entre noviembre de 2009 y junio de 2010, equipos del HRI fueron al terreno y entrevistaron a 475 representantes de alto nivel de organizaciones humanitarias que trabajan en los 14 países afectados por las crisis estudiadas este año. Estos equipos se reunieron con la mayoría de las agencias de respuesta operativas que reciben financiación de los gobiernos donantes para las crisis, así como con representantes del gobierno, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, los equipos entrevistaron a más de 75 representantes de los donantes en las crisis estudiadas. En el marco de la investigación de campo, se realizó una encuesta para conocer las opiniones y percepciones de los encuestados –basándose en su experiencia directa de contacto con los donantes que apoyan su trabajo– sobre el grado de aplicación de las buenas prácticas por parte de los donantes. Se recabaron más de 2.000 respuestas. Los resultados de la investigación de campo se complementaron con datos cuantitativos sobre la financiación por parte de los gobiernos donantes a partir de fuentes como la ONU, el Banco Mundial (BM) y la Cruz/Media Luna Roja.

Una vez recopilados los datos relevantes, el HRI evalúa y mide a los donantes con respecto a 35 indicadores relacionados con los principales conceptos contemplados en los Principios de Buena Donación Humanitaria. Los indicadores se organizan en los cinco pilares de las prácticas humanitarias recogidos en la tabla que figura más abajo. Cada uno de ellos tiene un componente cualitativo derivado de las respuestas del estudio de campo y un componente cuantitativo basado en los datos públicos disponibles, que se miden de igual forma dentro del pilar para garantizar una perspectiva justa y objetiva sobre la actuación del gobierno donante. Las puntuaciones para cada indicador y pilar se utilizan con el propósito de generar un *ranking* general comparativo de los donantes del CAD/OCDE. Esto permite a los gobiernos medir de manera más adecuada su ayuda humanitaria con respecto a los demás donantes y utilizar el análisis para trabajar con las partes interesadas y así poder mejorar su ayuda humanitaria.

Una de las novedades del índice de este año consiste en la ampliación del análisis del HRI más allá del *ranking* comparativo entre los 23 donantes del CAD al incluir un examen multidimensional que clasifica y agrupa a esos donantes en función de los patrones de sus similitudes y respectivas diferencias en su actuación. Aunque el *ranking* ofrece una síntesis útil de la actuación general de los donantes, existe el riesgo de que se puedan simplificar en exceso o malinterpretar los resultados, y de que se pueda perder la *relación* entre los indicadores individuales y la práctica donante en su conjunto. La ventaja de este nuevo enfoque es que analiza a los donantes utilizando un criterio más “holístico”. El análisis también puede ofrecer más detalles sobre las fortalezas de los donantes y sobre las áreas en que pueden mejorar en comparación con los demás, lo que a su vez puede ayudar a quienes toman las decisiones a perfeccionar y mejorar sus estrategias humanitarias.

3. Resumen de las conclusiones más importantes

El informe del HRI 2010 pone de relieve que los gobiernos donantes han realizado en conjunto pocos progresos para cumplir sus compromisos con los Principios de la Buena Donación Humanitaria y para abordar algunos de los desafíos identificados en informes anteriores del HRI. Pero todavía existen demasiadas lagunas en la práctica real. En muchas de las crisis analizadas en el informe de este año, es evidente que la ayuda humanitaria prestada por varios gobiernos donantes se está viendo condicionada por otros objetivos, vulnerando, por tanto, los Principios de la Buena Donación Humanitaria que exigen a los donantes garantizar la desvinculación de la ayuda de otros intereses. Asimismo, muchos de los gobiernos de los países afectados por las crisis estudiadas este año, junto con actores no estatales, han manipulado las crisis y la respuesta internacional para satisfacer sus propios

objetivos e intereses nacionales. Esto está afectando de manera más negativa a la capacidad de las organizaciones humanitarias para dar protección y asistencia a las poblaciones afectadas. El complicado y desafiante entorno operativo para los actores humanitarios también indica la necesidad de reformar el sistema humanitario con el fin de mejorar la eficacia y efectividad de la ayuda, y la preparación para responder a los retos presentes y futuros. Esto implica invertir de manera más estratégica en los esfuerzos de prevención y de reducción de riesgos. Por último, debe mejorarse la rendición de cuentas de los donantes ante las poblaciones afectadas por las crisis –y no sólo ante las partes interesadas a nivel nacional– para garantizar que la ayuda se destine a satisfacer sus necesidades y prioridades.

Las cinco conclusiones principales del informe de este año son las siguientes:

- 1. El aumento de la politización de la ayuda humanitaria hace que millones de personas no estén recibiendo la asistencia que necesitan.**
 - Los gobiernos donantes deben garantizar que la ayuda se priorice y asigne teniendo en cuenta las necesidades de la población civil, no en función de objetivos políticos, económicos o militares.
- 2. La persistencia de fallos en la protección de los civiles y la falta de un acceso humanitario seguro continuo supone que las poblaciones vulnerables corran el riesgo de sufrir daños.**
 - Los gobiernos donantes deben priorizar la protección de los civiles y facilitar un acceso humanitario seguro con el objetivo de no poner en riesgo a las poblaciones afectadas por las crisis y de que éstas reciban el apoyo y la asistencia que necesitan para sobrevivir y recuperarse.
- 3. La falta de compromiso político e inversiones en la prevención de conflictos y desastres, así como en la preparación y en la reducción de riesgos amenaza con intensificar el impacto de las crisis humanitarias futuras.**
 - Los gobiernos donantes deben invertir significativamente más recursos y voluntad política en la prevención de conflictos y desastres, y en la reducción de riesgos, lo que abarca abordar la vulnerabilidad al cambio climático.
- 4. El lento progreso en la reforma del sistema humanitario supone que los esfuerzos de ayuda no sean tan eficaces o efectivos como deberían.**
 - Los gobiernos donantes deben trabajar juntos y con otros actores, en particular con las autoridades locales y la sociedad civil en los países vulnerables, con el fin de aumentar los esfuerzos para reformar el sistema humanitario y mejorar la eficacia de la ayuda.
- 5. Los gobiernos donantes en su conjunto no están logrando mejorar su transparencia y rendición de cuentas “hacia abajo” ante las poblaciones afectadas.**
 - Los gobiernos donantes deben aumentar de manera significativa la transparencia respecto a su financiación y apoyo a la acción humanitaria, y mejorar su rendición de cuentas para contribuir a garantizar que los esfuerzos de ayuda reporten los mayores beneficios posibles para las poblaciones afectadas por las crisis.

4. *Ranking* y clasificación de los donantes

Ranking de donantes

El *ranking* del HRI 2010 se ha calculado tomando como base las puntuaciones medias por pilar de cada donante y ajustando posteriormente esas puntuaciones de acuerdo con el valor asignado a cada pilar para el índice total. Las puntuaciones resultantes están ordenadas en un *ranking* que ofrece una visión de conjunto de la actuación de cada uno de los donantes en comparación con los

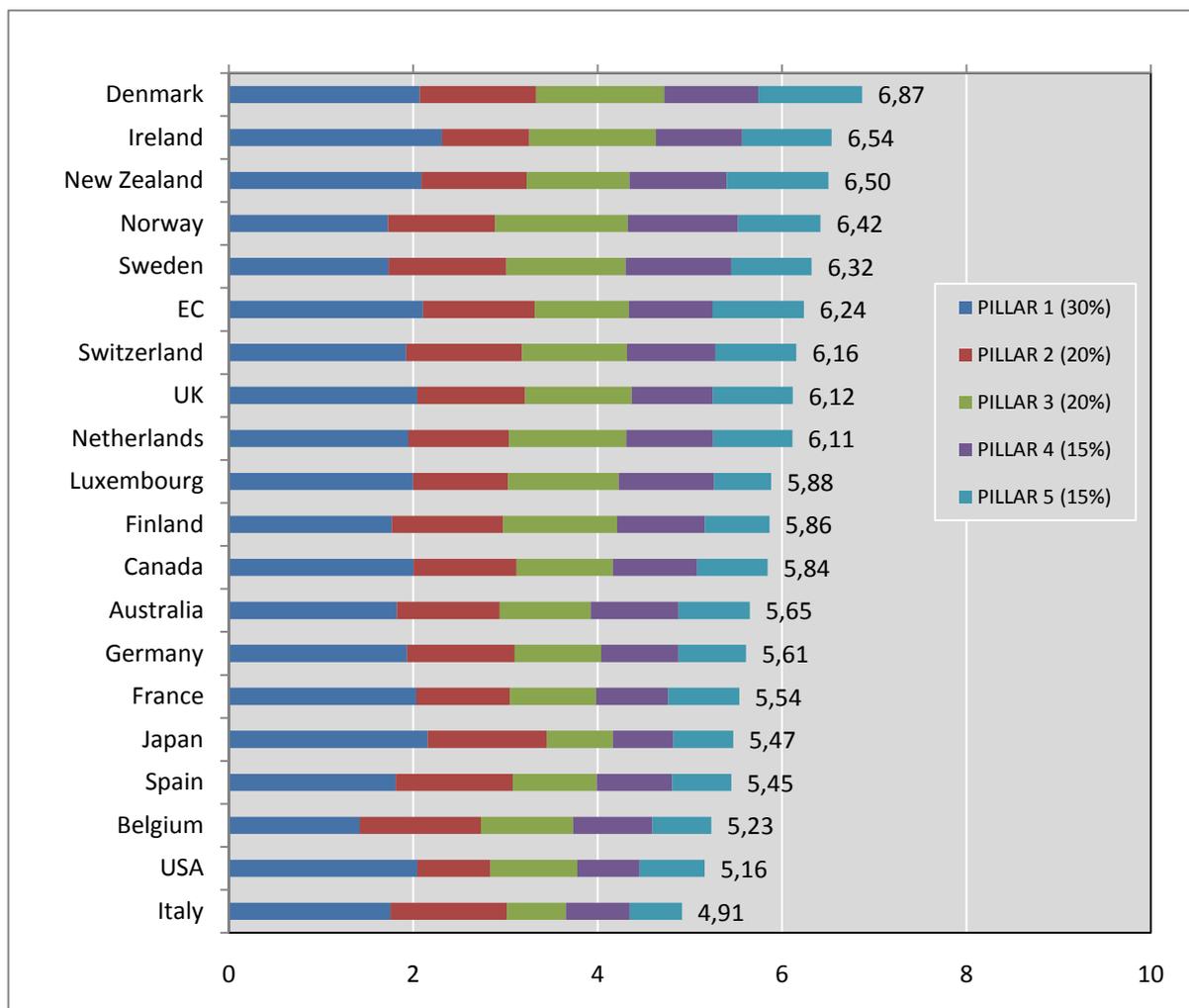
El ranking general indica que sigue habiendo mucho margen para mejorar la manera en que todos los gobiernos donantes aplican los principios de la Buena Donación Humanitaria en sus políticas y prácticas.

demás de su grupo. El puesto de un donante en el *ranking* refleja la puntuación obtenida en los indicadores del índice para sus respuestas a las crisis en 2009. Esto significa que no son posibles las comparaciones *directas* entre el puesto que ocupa un donante en el HRI de un año a otro, y por tanto cualquier cambio ha de interpretarse con cautela. Asimismo, dado que el *ranking* es comparativo, los cambios positivos o negativos en la actuación de un donante pueden influir en la posición de otros en el *ranking*. No obstante, el *ranking* sí que ofrece una rápida perspectiva de en qué lugar se encuentra cada donante en comparación con todos los que integran el grupo de la Buena Donación Humanitaria.

Gráfico 2: Ranking de donantes del HRI 2010

Dinamarca, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, CE (Comisión Europea), Suiza, Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Finlandia, Canadá, Australia, Alemania, Francia, Japón, España, Bélgica, Estados Unidos, Italia

Pilar 1 (30%) – Pilar 2 (20%) – Pilar 3 (20%) - Pilar 4 (15%) - Pilar 5 (15%)



En líneas generales, todos los donantes siguen teniendo una actuación razonablemente positiva en el Pilar 1 (Respuesta a las necesidades). Sin embargo, existe una significativa variación entre los donantes con mayor y menor puntuación, lo que refleja las diferencias en la manera en que los donantes entienden y aplican los principios humanitarios básicos y los conceptos de la Buena Donación Humanitaria respecto a la neutralidad, la imparcialidad y la independencia de la ayuda. Como han puesto de relieve las anteriores ediciones del HRI, la actuación de todos los donantes en general es menos positiva en el Pilar 2 (Prevención, reducción de riesgos y recuperación), lo que demuestra que se trata de un área en que todos los donantes deben centrar su atención de manera prioritaria. Por el contrario, el Pilar 3 (Trabajo con actores humanitarios) revela un elevado grado de discrepancia en las puntuaciones de los donantes, lo que indica que existen diferentes enfoques entre ellos, así como oportunidades para mejoras significativas en la manera en que muchos de los donantes interactúan con los actores humanitarios y les prestan su apoyo. El Pilar 4 (Protección y Derecho Internacional Humanitario)

indica un comportamiento de los donantes razonablemente coherente, con una menor variedad de puntuaciones y las segundas medias más altas en comparación con otros pilares. Sin embargo, siguen existiendo diferencias significativas entre los donantes en los principales indicadores de este pilar, lo que indica que todavía hay margen de mejora. Por último, el Pilar 5 (Aprendizaje y rendición de cuentas) presenta la mayor diferencia en las puntuaciones de los donantes, así como las medias más bajas, lo que pone de manifiesto no solo que existen enormes discrepancias en la manera en que los donantes están actuando en esta área, sino también la realidad de que para varios de ellos estos aspectos simplemente no son una prioridad.

Clasificación de los donantes

Este año, el *ranking* de donantes del HRI se ha ampliado e incluye un análisis de su actuación sobre la base de sus características y similitudes con otros donantes. La clasificación utiliza un análisis estadístico más sofisticado que el empleado para generar el *ranking* en el sentido de que busca relaciones y patrones entre los donantes a partir de sus puntuaciones con respecto a los 35 indicadores. Después de recopilar todos los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos en el proceso del HRI, se han llevado a cabo una serie de análisis estadísticos con el fin de clasificar y agrupar a los 23 donantes del CAD/OCDE evaluados en el HRI en tres categorías, en función de su actuación respecto a los cinco pilares de la práctica donante y de los indicadores clave del HRI:

- Grupo 1: donantes con un sistemático **nivel elevado de implementación** de los conceptos de la Buena Donación Humanitaria
- Grupo 2: donantes con un **nivel medio de implementación** de los conceptos de la Buena Donación Humanitaria
- Grupo 3: donantes con un **nivel menor de implementación** de los conceptos de la Buena Donación Humanitaria

Gráfico 3: Clasificaciones de los donantes



Puntuación media – Puntuación mínima – Puntuación máxima

Total – Grupo 1 – Grupo 2- Grupo 3

Este gráfico no incluye las puntuaciones de Grecia, Portugal y Austria, dado que solo se dispone de información cuantitativa.

El grupo de donantes 1 está formado por Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia. Estos donantes se caracterizan por estar sistemáticamente por encima de las puntuaciones medias totales del CAD en la mayor parte de los indicadores cualitativos y cuantitativos del HRI, y registran las puntuaciones totales más elevadas en cuatro de los cinco pilares del HRI. La excepción se da en el Pilar 1, en que la actuación de estos donantes está ligeramente por debajo de la media total del CAD en los indicadores cuantitativos. La puntuación media total de estos donantes es 6,27, en comparación con la media total del CAD, que se sitúa en un 5,89 en la escala de puntuación de 0 a 10 del HRI.

El grupo de donantes 2 está formado por Australia, Canadá, la CE (Comisión Europea), Alemania, Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos. Grecia también presenta algunas de las características de este grupo pero, como los datos están incompletos, las comparaciones deben realizarse con cautela. Las puntuaciones de estos donantes son, por lo general, intermedias, con valores superiores a la media en los indicadores cuantitativos, en concreto en el Pilar 1. Sin embargo, en los indicadores cualitativos de la encuesta del HRI, este grupo de donantes registra puntuaciones solo ligeramente superiores a la media del CAD, lo que indica que podrían existir percepciones y experiencias un tanto negativas por parte de las agencias humanitarias a las que financian, al contrario de lo que ocurre con los donantes del Grupo 1. Este grupo presenta una puntuación media total de 5,88 en el HRI, en comparación con la media total del CAD, que se sitúa en un 5,89 en la escala de puntuación de 0 a 10 del HRI.

El grupo de donantes 3 está formado por Austria (solo en los indicadores cuantitativos), Bélgica, Francia, Italia, Japón, Portugal (solo en los indicadores cuantitativos) y España. Dentro de este grupo, existe una gama de diferencias relativamente elevada en las puntuaciones respecto a los Pilares 1 y 2. Los valores son inferiores a la media total en los Pilares 3, 4 y 5, tanto en los indicadores cuantitativos como en los cualitativos. La puntuación media total para estos donantes es de 5,32, en comparación con la media total del CAD, que se sitúa en un 5,89 en la escala de puntuación de 0 a 10 del HRI.

5. Problemas y desafíos

Politización e instrumentalización de la ayuda

Las conclusiones del informe del HRI revelan una importante y creciente preocupación: la politización e instrumentalización de los esfuerzos de ayuda. La capacidad de los actores humanitarios locales e internacionales para prestar asistencia de una forma neutral, imparcial e independiente se está cuestionando cada vez más en medio de una compleja interacción de intereses políticos, militares, de seguridad o desarrollo en conflicto a nivel nacional e internacional. El acceso a las poblaciones afectadas se ve amenazado, la seguridad de los trabajadores humanitarios está en peligro y las personas afectadas no están recibiendo la protección y la asistencia que necesitan y merecen.

La politización e instrumentalización de la ayuda puede adquirir diversas formas. Los gobiernos donantes del CAD/OCDE pueden:

- Vincular su apoyo a la asistencia humanitaria a objetivos políticos, militares o antiterroristas
- Priorizar la construcción del Estado y el desarrollo económico en detrimento de la satisfacción de las necesidades humanitarias inmediatas
- Financiar y apoyar sin sentido crítico las agendas de los gobiernos receptores, incluso cuando los actores estatales son total o parcialmente responsables de las crisis humanitarias
- Utilizar la ayuda como instrumento para conseguir ganancias o para satisfacer los intereses nacionales

DARA ha detectado que, en muchos casos, los propios gobiernos y actores no estatales de los países afectados por las crisis también politizan esas emergencias y manipulan la respuesta internacional de ayuda. Cada vez más:

- Niegan la existencia de una crisis humanitaria o manipulan las evaluaciones sobre el alcance de las necesidades
- Aprovechan del discurso en torno a la soberanía nacional, la Guerra contra el Terror o la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para limitar el escrutinio externo de la situación humanitaria
- Imponen restricciones poco razonables a las agencias de ayuda internacionales y limitan su acceso
- Utilizan a (y abusan de) la población civil y el acceso a la ayuda humanitaria como parte de las tácticas en los conflictos.

Neutralidad e imparcialidad de la ayuda comprometida

Uno de los principios clave a los que los donantes se comprometieron es el de respetar que la ayuda humanitaria sea neutral e imparcial, e independiente de intereses políticos, económicos o de seguridad. Sin embargo, muchos donantes están haciendo caso omiso de este principio fundamental de la Buena Donación Humanitaria y supeditando la ayuda a otros objetivos.

La ayuda humanitaria de los donantes debe ser independiente de los intereses políticos, económicos o de seguridad

Por ejemplo:

- En *Afganistán*, el uso de las fuerzas militares para prestar ayuda humanitaria y ganarse “los corazones y las mentes” ha puesto a las organizaciones humanitarias en peligro de convertirse en un blanco.
- En *Somalia*, la legislación antiterrorista estadounidense ha restringido las agencias de ayuda en áreas controladas por Al-Shahaab, un grupo vinculado a Al-Qaeda, lo que dificulta a las agencias humanitarias – incluso a las no financiadas por Estados Unidos– la prestación de la asistencia. Por lo tanto, muchos cientos de miles de personas afectadas por la crisis se ven privadas de la ayuda que necesitan.
- En los *Territorios Palestinos ocupados*, las prohibiciones a los donantes en contacto con Hamas obstaculizan la prestación eficaz de la ayuda.
- En *Sudán*, la atención de los donantes en Darfur ha supuesto que las necesidades en otras partes del país no hayan contado con suficiente financiación. El enjuiciamiento del presidente sudanés Omar Bashir por la Corte Penal Internacional ha politizado más la crisis humanitaria y ha fomentado la desconfianza de las organizaciones humanitarias.

- En *Colombia*, los esfuerzos del gobierno por desviar la atención internacional de la crisis humanitaria concentrándose en el comercio, el desarrollo y la cooperación militar ha comprometido aún más el margen y la capacidad humanitarios para responder a la cuestión de los desplazados. Los donantes, por lo general, han sido poco críticos.
- En *Zimbabue*, la prohibición impuesta por parte del gobierno a las actividades de las ONG impidió una respuesta a tiempo a un brote de cólera. La poca voluntad inicial del gobierno para reconocer la gravedad del brote de cólera retrasó la respuesta y elevó la cifra de fallecimientos. Muchos donantes y organizaciones de respuesta parecían no querer asumir riesgos, y se mostraron poco dispuestos a desafiar al gobierno.

La persistencia de los desafíos del acceso y la protección

En varias crisis el hecho de no priorizar lo suficiente la protección, unido a la falta de voluntad de algunos donantes de defender por la fuerza el acceso de personal humanitario, implica que las poblaciones vulnerables sigan estando en peligro.

Las conclusiones de las misiones de terreno del HRI nos ofrecen varios ejemplos:

- En la *República Democrática del Congo*, las violaciones masivas por parte de las milicias han generado dudas en cuanto a la capacidad de la misión de paz de la ONU para proteger de manera eficaz a los civiles, y también en cuanto a la voluntad de los donantes de invertir en la reforma del sector de seguridad con el objetivo de que la policía y el ejército de la RDC puedan encargarse de la protección de la población.
- En la *República Centroafricana*, la misión de paz de la ONU ha ayudado a ofrecer cierta seguridad a las operaciones humanitarias en el noroeste pero la actuación de grupos armados y bandidos ha hecho que el acceso a otras áreas sea peligroso para las agencias de ayuda.
- En *Somalia*, los donantes se encargaron sólo del 28% de la financiación necesaria para las actividades de protección. Pocos donantes están comprometidos activamente con la defensa del acceso humanitario seguro. Debido a los problemas de seguridad, muchas organizaciones están dirigiendo sus operaciones a distancia, dificultando así el apoyo activo a la protección con su presencia física sobre el terreno. Algunos donantes obstaculizaron el acceso humanitario pagando rescates sin coordinarse con otros actores humanitarios.
- En *Sri Lanka*, el férreo control por parte del gobierno sobre el acceso a los campos gestionados por el ejército, donde viven los desplazados por el conflicto con los Tigres Tamiles, ha creado barreras casi infranqueables para satisfacer las necesidades de protección y asistencia, con escasa actividad o defensa concertada o coordinada por parte de los gobiernos donantes en la solución de este problema.
- En *Afganistán*, muchos culpan a los donantes de no denunciar las violaciones de los derechos humanos por parte de actores estatales y sus partidarios, así como de no defender los derechos de mujeres y niños.
- En los *Territorios Palestinos ocupados*, la CE (Comisión Europea) fue objeto de elogios por su defensa del acceso, la protección y la seguridad de los trabajadores humanitarios. Sin embargo, muchos otros donantes abogaron a nivel político por el levantamiento del bloqueo pero vinculando éste exclusivamente a los proyectos que estaban financiando. Los donantes no unieron sus voces para exigir a las autoridades israelíes que permitieran un acceso no restringido para todos los materiales y trabajadores humanitarios.
- En *Paquistán*, los donantes no priorizaron la protección, ni tampoco la aplicación del derecho internacional humanitario. La falta de libertad de acceso para los actores humanitarios ha sido una dificultad recurrente desde que comenzaron los desplazamientos en el noroeste de Paquistán en 2007.
- En *Yemen*, los donantes recibieron críticas por no abogar de manera más proactiva por la protección. Algunos encuestados aludieron a la falta de atención por parte de los donantes a la cuestión de género en materia de protección. Muchas ONG tienen miedo de ser expulsadas del país si manifiestan sus ideas demasiado abiertamente.

El acceso a las poblaciones afectadas se ve amenazado, la seguridad de los trabajadores humanitarios está en peligro y las personas afectadas no están recibiendo la protección y la asistencia que necesitan y merecen.

La ayuda no se está distribuyendo en función de las necesidades

La ayuda de los gobiernos donantes debería distribuirse en función de las necesidades y en proporción a las mismas.

Otra parte importante de los principios de *Buena Donación Humanitaria* se refiere al hecho de que la ayuda debería repartirse en función de las necesidades y en proporción a las mismas. Los donantes siguen sin estar a la altura de sus compromisos de reparto de la ayuda de acuerdo con las necesidades, en parte por intereses políticos, pero también por las dificultades para evaluar esas necesidades de manera objetiva y sistemática. Por otro lado, demasiados donantes tienen una financiación poco flexible y un sistema de asignación excesivamente rígido que afecta a la capacidad de las agencias para adaptarse a las necesidades cambiantes.

Por ejemplo:

- En *Afganistán*, la imposibilidad de acceder a las zonas en conflicto supone que las evaluaciones de necesidades se realicen mediante un representante o se estimen en términos generales. La ayuda tiende a concentrarse en áreas donde los gobiernos donantes ya están presentes, dejando sin satisfacer las necesidades en áreas más olvidadas.
- En *Filipinas*, los donantes aceptaron en gran medida evaluaciones de necesidades por parte del gobierno aparentemente infladas después de los ciclones. Los donantes priorizaron la ayuda alimentaria, desatendiendo aspectos críticos como el refugio. Mientras tanto, el gobierno infravaloró o se quedó corto en el alcance de las necesidades humanitarias derivadas del conflicto interno no resuelto al sur de Mindanao.
- En *Indonesia*, dos terremotos, uno al oeste de Sumatra y el otro al oeste de Java, fueron objeto de niveles de respuesta muy dispares. Una amplia variedad de donantes y agencias llevaron a cabo sus propias evaluaciones de necesidades con diferentes formatos y patrones.
- En la *República Democrática del Congo*, los donantes están financiando de manera desproporcionada las áreas orientales en conflicto, dejando áreas igualmente empobrecidas sin una adecuada ayuda humanitaria.
- En *Haití*, las evaluaciones de necesidades fiables y precisas se retrasaron, y los donantes no siempre las utilizaron. En algunos casos, los donantes se dejaron influenciar por la extensa cobertura del terremoto por parte de los medios de comunicación. Por ejemplo, al parecer, la evaluación rápida de necesidades del IASC se desconocía o no fue utilizada por muchos actores humanitarios. La priorización de los equipos de búsqueda y rescate extranjeros a expensas del cumplimiento de otras necesidades inmediatas también fue cuestionada por otras organizaciones.

Prevención, preparación y vinculación de la ayuda al desarrollo (LRRD, por sus siglas en inglés)

Todavía no existe suficiente inversión en prevención ni compromiso político en esta materia.

A pesar de haberse producido numerosas manifestaciones de compromiso, los donantes y el sistema de Naciones Unidas siguen sin invertir en la creación de capacidad de la comunidad local para prevenir y minimizar los efectos de los desastres y los conflictos, o para reforzar la capacidad de respuesta rápida de los actores locales a los nuevos desafíos. Los ejemplos de la investigación de campo del HRI ponen de manifiesto que:

- En *Indonesia*, uno de los países más expuestos del mundo a los desastres, muy pocos donantes apoyan programas a gran escala de reducción de riesgos de desastre como parte integrante de la respuesta a las constantes crisis. Existe una tendencia general por parte de los gobiernos donantes a separar la reducción de los riesgos de desastre de las necesidades de la respuesta de emergencia.
- En *Paquistán*, los gobiernos donantes, por lo general, tienen una discreta actuación en lo que respecta al apoyo a la prevención de conflictos y desastres. Durante la ofensiva militar contra los Talibanes, su apoyo, con frecuencia carente de sentido crítico, al ejército paquistaní supuso que esos gobiernos hicieran poco para evitar más violencia y desplazamientos.
- En *Haití*, pese a la presencia internacional en el país desde hace mucho tiempo, y a las recientes experiencias con los cuatro huracanes consecutivos en 2008, los esfuerzos de creación de capacidad para reforzar la preparación, la prevención y las capacidades de respuesta de las comunidades vulnerables y de las autoridades locales parecen haber tenido escaso impacto. Como ejemplo, organismos de protección civil

financiados a nivel internacional, como DPR y UPC estuvieron en buena medida ausentes o al margen en la respuesta inmediata. Existe una gran preocupación de que los compromisos asumidos por los gobiernos donantes para apoyar la recuperación a largo plazo no sean respetados.

Apoyo a la reforma y a la coordinación humanitarias

El progreso para la implementación de reformas humanitarias sigue siendo lento. Varias cuestiones surgieron de manera sistemática en entrevistas del HRI, como la falta de liderazgo percibida por parte de representantes de alto nivel de la ONU, como los Coordinadores Residentes, y por parte de los gobiernos donantes para abordar cuestiones en torno a la politización, el acceso y la protección; y la actuación combinada de grupos y mecanismos de coordinación, así como la ausencia de compromiso con las ONG, y en particular con los actores locales.

El progreso para la implementación de reformas humanitarias sigue siendo lento.

las

Por ejemplo:

- En *Zimbabue*, muchas organizaciones humanitarias percibieron que el Coordinador Residente (CR) / Coordinador Humanitario (CH) de la ONU tenía una vinculación demasiado estrecha con el gobierno, subordinando los asuntos humanitarios a otros intereses. Las ONG y las agencias de la ONU presentaron una queja formal sobre la actuación del coordinador, lo que condujo a una tensa y desconfiada relación entre el CR/CH y la comunidad humanitaria.
- En *Colombia*, muchas ONG consideraron que el CR/CH era demasiado pasivo, poco dispuesto a cuestionar energicamente al gobierno en su propaganda para negar la existencia de un conflicto armado y la aplicabilidad del DIH, o a mostrarse abiertamente en contra de las medidas del gobierno que ponen en peligro la acción humanitaria neutral e imparcial.
- En *Haití*, la enorme cantidad de actores sobre el terreno, muchos sin experiencia en respuesta humanitaria, y la elevada rotación de personal hicieron casi imposible la coordinación en la primera fase de la emergencia. La coordinación con los diferentes ejércitos presentes en la operación también constituyó un auténtico reto, a pesar de existir directrices acordadas por los gobiernos donantes.
- En *Filipinas*, la capacidad de los “clusters” e incluso su legitimidad quedó en entredicho por la competencia con un sistema de grupos paralelos utilizado por el gobierno para abordar las mismas necesidades.
- En *Afganistán*, los “clusters” sufrieron problemas con la gestión, la rotación del personal y la regularidad de las reuniones. Los progresos se vieron obstaculizados por la predominancia de la coordinación militar y de seguridad en lugar de la coordinación humanitaria. Las tensiones entre las ONG y las agencias de la ONU han dañado y socavado la eficacia del grupo y han creado una atmósfera de resentimiento y desconfianza entre los actores.
- En *Haití*, los “clusters” no tuvieron un fuerte liderazgo político, esencial en el complicado entorno de trabajo imperante. Muchas reuniones se celebran en lugares de difícil acceso y en inglés, creando barreras al compromiso y la participación del gobierno haitiano y los actores de las ONG.

Falta de aprendizaje y de rendición de cuentas:

A pesar de la importancia de la cuestión en la declaración de la *Buena Donación Humanitaria*, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas (y ante las agencias humanitarias financiadas por los donantes) está en buena parte ausente de las políticas de ayuda de los gobiernos, así como de los debates nacionales sobre la mejora de este aspecto en la acción humanitaria. Una somera revisión de las políticas y los procedimientos de los 23 gobiernos donantes diferentes evaluados en el HRI indica que aunque la rendición de cuentas (o conceptos similares) son mencionados por la mayoría de los donantes, prácticamente ninguno hace referencia directa a algún compromiso –o responsabilidad– específicos para satisfacer las necesidades y las prioridades de las personas a las que pretenden ayudar con su asistencia.

Las puntuaciones de los donantes para los indicadores relacionados con el aprendizaje y la rendición de cuentas se

La rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas está en buena parte ausente de las políticas de ayuda de los gobiernos, así como de los debates nacionales sobre la mejora de este aspecto en la acción humanitaria.

encuentran entre las medias totales más bajas del índice. Aunque la mayor parte de los gobiernos donantes insisten en que los socios aplican el aprendizaje y los estándares de calidad en la programación, el apoyo y el seguimiento no son sistemáticos. Por ejemplo, las encuestas de campo del HRI ponen de manifiesto que las organizaciones humanitarias informan una y otra vez de que los donantes no las apoyan en la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones. Asimismo, desde hace mucho tiempo, se ha reconocido que la participación de las poblaciones afectadas por las crisis en el diseño, la implementación y la monitorización de los programas es una buena práctica humanitaria, y que constituye un medio de creación y refuerzo de la capacidad local para prevenir y prepararse ante las crisis potenciales y responder a ellas. Los equipos de DARA detectaron que la mayoría de los donantes no solicitan, monitorizan ni promueven activamente el compromiso de los beneficiarios con sus socios.

Por ejemplo:

- En *Haití*, el elevado número de evaluaciones de crisis anteriores, junto a la multitud de evaluaciones que se están llevando a cabo en este momento, parecen haber tenido poca influencia en términos de aplicación de lecciones aprendidas, en especial en torno a la creación y el mantenimiento de la capacidad local para la prevención, la preparación y la respuesta.
- En *Somalia*, algunos donantes recibieron elogios por su insistencia en mantener estándares como la monitorización, la participación de los beneficiarios y la incorporación de las recomendaciones resultantes de evaluaciones anteriores, pero la falta de presencia física complica la aplicación de los consejos derivados de ellas.
- En *Afganistán*, pese al hecho de que los donantes esperan que las agencias rindan cuentas de su trabajo y faciliten información precisa sobre sus actividades, la ONU y el gobierno afgano han criticado el gasto de los donantes debido a la falta de transparencia. El seguimiento de los fondos de ayuda invertidos en Afganistán es un enorme y constante problema.
- En *Colombia*, los esfuerzos para aumentar la rendición de cuentas ante los beneficiarios y la conciencia respecto a las iniciativas de calidad y de rendición de cuentas en el sector humanitario estuvieron en buena parte ausentes del discurso tanto de los donantes como de las organizaciones humanitarias.

6. Conclusiones y recomendaciones

Prestar ayuda humanitaria de una manera responsable y con los mejores resultados posibles para las personas afectadas por las crisis sigue constituyendo un importante desafío. Los gobiernos donantes del CAD/OCDE se han replanteado el compromiso de aplicar los principios y prácticas de la Buena Donación Humanitaria. Las conclusiones del HRI 2010 revelan que los donantes todavía necesitan orientación y directrices prácticas para aplicar los conceptos de la *Buena Donación Humanitaria* en la manera en que financian y apoyan la acción humanitaria. Los donantes todavía no están actuando de manera coordinada y coherente a la hora de aplicar los conceptos principales de las buenas prácticas. Aunque cada uno de los miembros del grupo de donantes de la Buena Donación Humanitaria por separado posea fortalezas, la suma de las partes no necesariamente da como resultado un todo mejor. Esto refuerza la necesidad de instrumentos como el HRI para ofrecer una revisión independiente de la actuación y la rendición de cuentas de los gobiernos donantes con respecto a sus compromisos en la declaración de la *Buena Donación Humanitaria*.

La creciente politización de la ayuda tiene graves consecuencias para las personas afectadas por las crisis. Dificulta los esfuerzos de las organizaciones humanitarias para acceder a las poblaciones y ofrecerles protección y asistencia. Pone a las personas afectadas por las crisis y a los trabajadores humanitarios en peligro al desvirtuar la percepción de que el único objetivo de la asistencia humanitaria es prevenir y aliviar el sufrimiento de manera imparcial y únicamente en función de las necesidades. Los donantes deben buscar medios de garantizar que sus políticas de ayuda no se vean socavadas por otros intereses y que otras áreas del gobierno entiendan y respeten la necesidad de una acción humanitaria neutral, imparcial e independiente. Es necesario un esfuerzo más concertado por parte de los donantes para promover y respetar el DIH y los principios humanitarios. Esto puede suponer criticar a un donante socio. Los donantes no deben evitar hacerlo, dado que éste es un aspecto inherente a los principios de la Buena Donación Humanitaria que se han comprometido a respetar.

Después de muchos años reconociendo la importancia de la reducción de riesgos, la prevención, la preparación y la recuperación, resulta desalentador percibir la constante falta de inversión por parte de los gobiernos

donantes. Los donantes que estén dispuestos a apoyar reformas ambiciosas del sistema humanitario deben promover el diálogo sobre cómo utilizar los recursos de manera eficaz y centrarse en las necesidades de las personas afectadas por las crisis. Se necesita liderazgo, y los donantes pueden demostrarlo trabajando codo con codo para garantizar que el sistema funcione en beneficio de las poblaciones afectadas por las crisis. Un primer paso sería que la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas presidiese los procesos de financiación y toma de decisiones de los donantes, así como las relaciones con sus socios.

Las conclusiones del HRI 2010 indican que los donantes deben:

- ***Garantizar que la ayuda se priorice y asigne teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones civiles, y no en función de objetivos políticos, económicos o militares***
- ***Invertir significativamente más recursos y voluntad política en la prevención de conflictos y desastres, y en la reducción de riesgos, lo que abarca abordar la vulnerabilidad al cambio climático***
- ***Trabajar juntos y con otros actores, en particular con las autoridades locales y la sociedad civil en los países vulnerables, con el fin de aumentar los esfuerzos para reformar el sistema humanitario y mejorar la eficacia de la ayuda***
- ***Priorizar la protección de los civiles y facilitar un acceso humanitario seguro con el fin de no poner en riesgo a las poblaciones afectadas por las crisis y de que éstas reciban el apoyo y la asistencia que necesitan para sobrevivir y recuperarse.***
- ***Aumentar de manera significativa la transparencia respecto a su financiación y apoyo a la acción humanitaria, y mejorar su rendición de cuentas para contribuir a garantizar que los esfuerzos de ayuda reporten los mayores beneficios posibles para las poblaciones afectadas por las crisis.***

DARA seguirá trabajando estrechamente con los donantes y otras partes interesadas para utilizar las conclusiones del HRI como punto de partida para los debates sobre cómo conseguir que la ayuda sea más efectiva, transparente y responsable. Como parte de nuestra determinación para aumentar cada vez más la eficacia del HRI, estamos abiertos a sugerencias por parte de nuestros colegas de los gobiernos donantes y de la más amplia comunidad humanitaria.