

Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo

Resumen ejecutivo



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

1. Presentación de la estrategia

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española se basa fundamentalmente en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Asimismo, incorpora las consideraciones en materia humanitaria de otras leyes, tratados y convenios -internacionales y regionales- y otros compromisos suscritos por el Gobierno español.

El propósito de esta *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española* –que afecta a todos los actores de la Cooperación Española, administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo– es orientar la actuación de los actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables de nuestro planeta.

La Estrategia hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los Principios de la Buena Donación Humanitaria que establece 23 principios que deben ser seguidos en la acción humanitaria (AH). El Gobierno español y el conjunto de administraciones públicas del Estado fomentarán que su actuación humanitaria se rija por esos principios y no comprometa la imparcialidad, neutralidad e independencia de los actores humanitarios. La Estrategia pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

2. Justificación

La AH ha ido convirtiéndose en los últimos años en uno de los instrumentos más visibles de la cooperación internacional y que más ha crecido como componente de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo). El aumento de la vulnerabilidad a escala global y los cambios en el escenario internacional explican este aumento.

En nuestro país, también ha sido evidente este cambio, habiéndose incorporado a las tareas humanitarias numerosos actores públicos y no gubernamentales. Los fondos públicos destinados a proyectos humanitarios han crecido de modo considerable. Todo ello aconsejaba que la Cooperación Española abordara por vez primera la elaboración de una Estrategia.

3. Marco de referencia

La AH está regida por diversos acuerdos y marcos normativos internacionales tanto legislativos como institucionales de muy diversa índole, siendo algunos de ellos son muy específicos y de menor relación con el resto de marcos regulatorios de la cooperación para el desarrollo.

Marco Institucional

El marco institucional de la AH considera a escala internacional el papel protagonista de la ONU y el rol coordinador de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA). En el ámbito europeo, enfatiza el papel de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y reconoce el papel esencial de las ONG especializadas con presencia en nuestro país. La Estrategia aboga por el reforzamiento de la coordinación y el multilateralismo activo.

Marco normativo como referente para el marco teórico

La AH se ha ido dotando de un marco normativo propio basado en el respeto de unos principios y valores y que se concreta en disposiciones e instrumentos jurídicos de diversa índole y alcance.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Derecho Internacional Humanitario (DIH)
Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales de 1977 y 2006
Derecho Internacional de los Refugiados
Derecho Internacional de los Derechos Humanos
Resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU
Principios de la Buena Donación Humanitaria
Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG para el Socorro en casos de Desastre



MARCO NORMATIVO ESTATAL

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 1998
Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008
Ley Organica 5/2005. de Defensa Nacional
Diversas normas de las CCAA



MARCO TEÓRICO QUE GUÍA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La Estrategia aboga por el concepto de acción humanitaria, más omnicomprensivo que la mera ayuda o asistencia. Aborda la protección de las víctimas como esencial y plantea la dimensión preventiva, de respuesta a desastres, de rehabilitación inmediata y de incidencia y sensibilización como componentes de la acción humanitaria.

LA ESTRATEGIA SE COMPROMETE CON LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS Y VALORES

Humanidad, imparcialidad, no discriminación, neutralidad, independencia y universalidad como valores esenciales de la acción humanitaria, al tiempo que recalca otros como la equidad de género, la igualdad, el fomento de la capacidad local, la participación, la precaución, el compromiso de calidad y la rendición de cuentas.

ENFOQUES

de derechos
multisectorial e integrado
de reducción de riesgos



CONCEPTOS PRINCIPALES

Acción humanitaria, amenaza, desastre, mitigación, vinculación ayuda al desarrollo, riesgo, conectividad, preparación, prevención, vulnerabilidad

4. Marco de intervención

OBJETIVO GENERAL

Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por desastres y conflictos mediante el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención de estas situaciones, así como su contribución y articulación con la respuesta humanitaria global.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española aumentando la cantidad y calidad de la misma.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Aumentar el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales en la materia.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de a medio y largo plazo.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Insertar la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente los desastres de todo tipo.

LINEAS ESTRATÉGICAS

Estos objetivos se concretan en el texto desarrollado de la Estrategia en líneas estratégicas en relación con aspectos: de adecuación institucional, concepción amplia de lo humanitario, vinculación con otros instrumentos y tareas de sensibilización e incidencia.

ACTUACIONES PRIORITARIAS

Objetivo específico 1:

- Fijación de un monto específico dedicado a AH.
- Asignación de líneas específicas de financiación y de modalidades previsible y flexibles.
- Reforma y fortalecimiento de la AEI en estas áreas. Unidad responsable de AH encargada de todas las fases del ciclo desde prevención y preparación, hasta rehabilitación inmediata.
- Elaboración de Protocolos de actuación.
- Incorporación de criterios de calidad "Esfera", "COMPAS".

Objetivo específico 2:

- Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores.
- Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.

Objetivo específico 3:

- Apoyo al CERF y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral y al fortalecimiento del sistema.
- Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.

Objetivo específico 4:

- Fomento acciones de reducción de riesgos.
- Fortalecimiento sistemas locales de prevención y respuesta.

Objetivo específico 5:

- Impulso del trabajo de las OTC en la materia. Planes de contingencia.
- Incorporación de la AH a los instrumentos de planificación geográfica.

Objetivo específico 6:

- Promoción y divulgación de los contenidos de la Buena Donación Humanitaria.

MARCO INSTRUMENTAL

Los recursos de la AH española se canalizan a través de diversos instrumentos y procedimientos de un modo equilibrado entre lo multilateral y bilateral, lo directo o lo indirecto.

INSTRUMENTOS BILATERALES

- Actuaciones directas de la AECl a través de varias vías (envío de material y/o equipos humanitarios a la zona afectada, envío de fondos a la OTC correspondiente...).
- Subvenciones a proyectos de ONG españolas.
- Subvenciones a ONG españolas mediante convenios.
- Actuaciones reforzadas con otros ministerios, actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones.
- Subvenciones a instituciones y organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda, a través de Subvenciones de Estado.



INSTRUMENTOS MULTILATERALES

- Contribuciones obligatorias (cuotas) a organismos internacionales.
- Contribuciones voluntarias a organismos internacionales mediante diversas vías:
 - Aportaciones a organismos de la ONU.
 - Aportaciones a los llamamientos consolidados (UNCAP).
 - Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF).
 - Aportaciones al CICR, la OIM u otros fuera del sistema de Naciones Unidas.

INTRUMENTOS MULTIBILATERALES

Constituida por fondos asignados por España a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o earmarking).

Cruce con prioridades horizontales del Plan Director 2005-2008

La AH debe incorporar de modo horizontal otras dimensiones que complementan y hacen coherente su actuar. Así, la equidad de género, el respeto a la diversidad cultural o la defensa de los derechos humanos deberán considerarse.

CRUCE CON PRIORIDADES HORIZONTALES

Lucha contra la pobreza	Aun no siendo el objetivo fundamental de la AH la lucha contra la pobreza, la Cooperación Española promoverá en el ámbito humanitario el combate a las causas profundas que generan la vulnerabilidad y el sufrimiento humano.
Defensa de los derechos humanos	La AH deberá realizarse con un enfoque basado en los derechos de las personas, no sólo en la satisfacción de sus necesidades básicas. En los conflictos armados, deberá velar por el estricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y en especial de los derechos ligados a la protección de las poblaciones civiles.
Equidad de género	La incorporación del análisis y del enfoque de género deberá abarcar todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española y en todas sus dimensiones, es decir, tanto las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención), como las posteriores (rehabilitación en general, con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.).
Sostenibilidad medio-ambiental	Los proyectos de AH incorporarán evaluaciones de impacto ambiental siempre que sea posible. Se priorizará el apoyo a proyectos de AH que contemplen como transversal la protección del medio ambiente, especialmente aquellos integrados en las políticas de lucha contra la pobreza y cobertura de necesidades básicas: agua, habitabilidad, seguridad alimentaria vinculada a agricultura sostenible, etc.
Respeto a la diversidad cultural	La AH debe ser respetuosa con los hábitos, costumbres y tradiciones culturales en el marco del respeto a los derechos humanos y su concepción universalista. La universalidad de la AH debe ser compatible y adaptarse a los diversos contextos culturales.

PAUTAS DE INTERVENCIÓN

Las pautas de intervención de la AH de la Cooperación Española tendrá en cuenta sus componentes: prevención, respuesta, rehabilitación e incidencia.

En **acción preventiva** en sentido amplio (preparación, predicción, mitigación, etc.)

- Refuerzo y apoyo a mecanismos locales de preparación.
- Incorporación más activa a iniciativas internacionales en la materia.

En la **respuesta**

Los criterios básicos para la decisión de intervención son:

- **Gravedad de la crisis.** Con datos claros del análisis que permitan valorar necesidades.
- **Capacidad local de respuesta.** Tanto por parte de las autoridades como de las organizaciones de la sociedad civil.
- **Posibilidades reales de actuación.** En función de experiencia previa, medios, presencia en la zona.
- **Valor añadido.** En relación con otros actores, a otros donantes con los que se pueda coordinar.

Otros criterios son complementarios:

- **Geográficos.**
- **Papel de otros donantes en el área.**
- **Crisis olvidadas.**
- **Espacio humanitario.**

Del mismo modo, deben establecerse criterios de "salida" que eviten la perpetuación de la ayuda, la dependencia y que permitan la mejor relación con otros instrumentos.

En **rehabilitación**

Apoyando los esfuerzos locales de modo coherente. Garantizando el tránsito paulatino entre unas acciones y otras, no iniciando actuaciones de rehabilitación o desarrollo de modo apresurado o que tengan efectos negativos sobre la situación humanitaria.

En **incidencia**

- Incorporando rutinariamente aspectos de comunicación y difusión en todas las acciones.
- Realizando actuaciones específicas en ciertos casos: incumplimientos del derecho internacional, problemas de protección o acceso, "olvido" internacional...

Cruce con las prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008

Las actuaciones humanitarias afectan a otras prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008

CRUCE DE LA ESTRATEGÍA CON PRIORIDADES SECTORIALES

Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional

La AH española debe contribuir a fortalecer la respuesta humanitaria global mediante el refuerzo de las estructuras del sistema multilateral y de las capacidades e instituciones nacionales.

Especial relevancia toma la reforma de la ONU en la materia y de las estructuras de la UE, pero también el fortalecimiento de la capacidad local. El apoyo a iniciativas regionales como en Centroamérica debe continuarse.

Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre

La ayuda alimentaria de emergencia debe insertarse en políticas más amplias de seguridad alimentaria y establecerse caso por caso analizando y minimizando los posibles efectos adversos.

Educación

Concepción de la educación como un derecho básico que debe ser abordado también en situaciones de emergencia y crisis.

Salud

La Estrategia deberá impulsar el apoyo a los sistemas públicos de salud y la dedicación y especialización de recursos a cuestiones humanitarias. En emergencias se impulsará el uso de las normas e indicadores del Proyecto Esfera en materia de salud.

Se prestará especial atención a la salud mental, fundamental en poscatástrofe y conflicto y posconflicto.

Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad

Los colectivos más vulnerables son los destinatarios prioritarios de la AH. Se pondrán en marcha iniciativas específicas para personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Habitabilidad básica

Establecimiento de criterios comunes de habitabilidad para programas de emergencia mediante normas e indicadores "Esfera" y para programas de rehabilitación posdesastre, garantizando la participación tanto de hombres como de mujeres en las negociaciones, toma de decisiones y ejecución de políticas e intervenciones relacionadas con la habitabilidad básica.

Agua y saneamiento	Se promoverá la especialización de los actores humanitarios en esta materia y se promoverá el uso de los estándares internacionales de calidad en la materia ("Esfera", "COMPAS" "Qualité", propuestas de clusters, orientaciones de la ECHO).
Desarrollo económico sostenible	Apoyando la recuperación de los sistemas de sustento y la "conectividad" de las acciones de ayuda con las de rehabilitación y desarrollo.
Medio ambiente	Incorporación del análisis de riesgos ambientales a las políticas de prevención. Seguimiento de los efectos del calentamiento climático sobre el aumento de desastres de componente natural.
Cooperación con los pueblos indígenas	Adecuación de las estrategias y modos de ayuda a las realidades culturales de los pueblos indígenas.
Genero	Incorporación del enfoque de género en todas las actuaciones, y en todas las fases, de la AH de la Cooperación Española, incluida la ayuda de emergencia. Garantizar la consulta, representación y participación de las mujeres en todas las fases de prestación de la ayuda. Atención específica a los problemas de seguridad de las mujeres en situaciones de desastre o conflicto armado.
Prevención de conflictos y construcción de la paz	En situaciones de violencia o especialmente proclives a ella deberán establecerse criterios específicos. Nos referimos a enfoques como el «no hacer daño» o a los llamados «Valoración del Impacto sobre el Conflicto y la Paz» (Peace and Conflict Impact Assessment) que tratan de establecer sistemas de planificación y seguimiento específicos en estas situaciones.

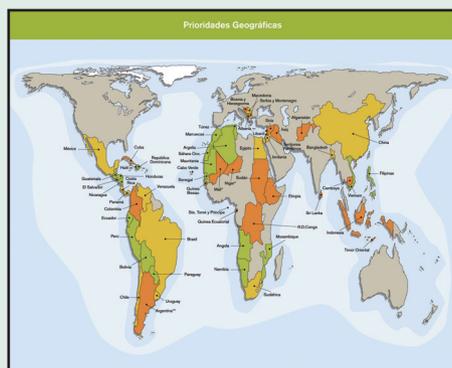
Marco geográfico

En coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de AH. Aún así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones.

Con los criterios de orientación a necesidades y gravedad de la crisis como criterios de base es posible, proponer desde la perspectiva geográfica lo siguiente:

- En el proceso de planificación de actuaciones en los países prioritarios para la Cooperación Española se tendrá en cuenta si éstos son especialmente vulnerables a sufrir crisis o catástrofes.
- Es de destacar que, por vez primera, el Plan Director 2005-2008 considera países o regiones con atención especial a aquellos que se encuentran en condiciones especiales con implicaciones, en la mayor parte de casos, para la AH o la reconstrucción. Las circunstancias incluidas son: la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz, la debilidad del respeto a los derechos humanos y del sistema democrático, crisis derivadas de desastres naturales o por crisis financieras y sociales que generan un impacto perceptible en la estabilización o incremento de niveles de pobreza en los sectores más desfavorecidos de la población.

Para esos países se elaborará un Plan de Actuación Especial (PAE).



- * Niger y Mali pasaron a ser Países con Atención Especial en el PACI 2006
- ** Argentina pasa de ser País Preferente a País de Atención Especial en el PACI 2005

Países prioritarios
Países objeto de atención especial
Países preferentes

5. Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia

Se comenzará su aplicación en un marco de:

- Fortalecimiento de la capacidad de la AECI en materia humanitaria.
- Elaboración y aprobación de un Plan de acción para el cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
- Elaboración de los protocolos de coordinación y actuación.

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española debe ser conocida y compartida por todos los actores relevantes de la AH española y por los principales socios a nivel internacional. Muy especialmente por todos los actores de la cooperación descentralizada, por las ONG, por las OTC y las Embajadas de España en los países concernidos y por las instituciones académicas relevantes en la materia.

Para ello, se diseñará un Plan de difusión y apropiación de la Estrategia con varias dimensiones:

- Publicación de la Estrategia y difusión a los actores más relevantes.
- Edición de un Resumen ejecutivo de la Estrategia de Acción Humanitaria en español, inglés y francés para su envío a entidades relacionadas con ella.
- Sesiones informativas y de debate con otros departamentos de la Administración General del Estado (Ministerio de Defensa, de Sanidad, del Interior...), así como de las administraciones autonómica y local.
- Sesiones informativas y seminarios con las ONG y otros actores.

6. Seguimiento y evaluación

Como el resto de las estrategias sectoriales, la de Acción Humanitaria debe ser evaluada desde su propio diseño hasta la finalización de su aplicación. En un primer momento y teniendo en consideración el proceso de elaboración de las estrategias sectoriales, se realizará una evaluación ex-ante que se centre básicamente en la lógica racional de la misma y en su coherencia tanto interna como externa. Dado el alcance de la estrategia, los indicadores deberán estar centrados en las actuaciones y procesos que se proponen más que en los objetivos.

Una evaluación intermedia debe permitir ajustes en la Estrategia, identificar desviaciones y proponer modificaciones. **La evaluación final deberá orientarse en este caso más al aprendizaje y a la extracción de lecciones que a la rendición de cuentas**, aunque también debe tener este sentido.

Por otra parte, la Estrategia de Acción Humanitaria promoverá la incorporación de una cultura de evaluación ente los actores de la Cooperación Española. Para ello impulsará la utilización de manuales específico para la AH y la realización de evaluaciones de distinto nivel.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:

<http://www.maec.es>

<http://www.aeci.es>

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86 / Fax.: +34 91 431 17 85 / dgpolde@maec.es*