

INFORME GHA 2010

ÍNDICE

Tendencias mundiales	2
Datos destacados	4
Donantes y receptores: un panorama cada vez más complejo	5
Prioridades	9
¿Quién proporciona la ayuda?	12
¿Se corresponde la financiación con las necesidades?	13
Gobiernos	15
Donantes del CAD	18
Donantes no pertenecientes al CAD	30
Prioridades de los gobiernos donantes, pautas y procesos	37
Estructuras y tendencias cambiantes	43
Mecanismos de financiación	44
Financiación común: una tendencia al alza	46
Contribuyentes de la financiación común	47
Receptores de la financiación común	50
Contextualización de los mecanismos de financiación	56
¿Cuál será el futuro de los fondos comunes humanitarios?	57
Provisión	58
Provisión de ayuda humanitaria	60
Receptores de las agencias humanitarias	66
Los múltiples caminos para entregar la ayuda	69
Respuesta a nivel nacional	70
¿A qué nos referimos con “respuesta a nivel nacional”?	72
Un mundo complejo: las respuestas nacional e internacional se entrelazan	82
La importancia de contabilizar	83
Los conflictos y las fuerzas armadas	84
Conflictos y ayuda	86
Crecimiento de las actividades de mantenimiento de paz internacional	91
El regreso del Estado	93
Las fuerzas armadas como actor humanitario	98
El futuro de la respuesta a conflictos	101
Escala de necesidades	102
¿Qué sabemos de la financiación en función de las necesidades?	104
El proceso de llamamientos consolidado (CAP) y la financiación en función de las necesidades	110
El reto de medir las necesidades	119
Tendencias Mundiales II	120
¿Cómo será el futuro de la ayuda humanitaria?	122
La ayuda humanitaria en contexto	124
La ayuda humanitaria en el transcurso del tiempo	125
La flexibilidad de la ayuda humanitaria	127
Datos & guías	128
¿Por qué resulta tan complicado cuantificar la ayuda humanitaria?	130
Fuentes de datos: ¿de dónde obtenemos la información?	135
Cálculos y metodología	139
Conceptos básicos y definiciones	142
Tablas de referencia, 2008	148
Agradecimientos	150



PÁG. 15

GOBIERNOS

AUTORES: KERRY SMITH Y LISA WALMSLEY

De gobiernos donantes a gobiernos donantes: cambian las percepciones sobre los países donantes y receptores.



PÁG. 44

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

AUTOR: HANNAH GLANVILLE

Los países pueden tener un conjunto de fondos humanitarios, de recuperación y de consolidación de la paz, aunque las actividades realizadas con ese dinero no sean siempre tan fáciles de distinguir.



PÁG. 58

PROVISIÓN

AUTOR: VELINA STOIANOVA

Cómo las agencias pueden ser receptoras, donantes y ejecutoras... y, en ocasiones, todo a la vez.

TENDENCIAS MUNDIALES - INTRODUCCIÓN

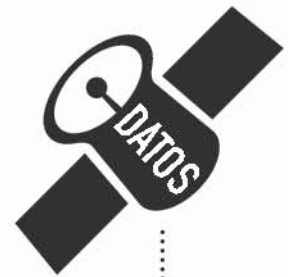
La ayuda humanitaria ha aumentado, pero también las necesidades

PÁG. 2

TENDENCIAS MUNDIALES - CONCLUSIÓN

Cuando se piensa en ayuda humanitaria, se piensa en la respuesta rápida a una crisis, en la que el tiempo es vital y se han generado necesidades excepcionales por circunstancias excepcionales. Pero en la práctica, para muchos países la ayuda humanitaria se convierte en la

PÁG. 120



DATOS Y GUÍAS

¿Por qué resulta tan difícil contabilizar la ayuda humanitaria? Retos, metodologías, fuentes, referencias y tablas

PÁG. 128



PÁG. 102

ESCALA DE NECESIDADES

AUTORES: LYDIA POOLE Y VELINA STOIANOVA

Si estamos gastando 16.900 millones de USD en ayuda humanitaria al año, ¿significa que las necesidades equivalen a 16.900 millones?



PÁG. 84

CONFLICTOS Y FUERZAS ARMADAS

AUTOR: LYDIA POOLE

Países afectados por conflicto, mantenimiento de paz, estabilización y ejércitos que reparten ayuda humanitaria.



PÁG. 70

RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

AUTOR: JANE KEYLOCK

La respuesta humanitaria, ¿es sólo internacional? ¿Qué papel desempeñan los actores nacionales?



TENDENCIAS MUNDIALES

Las intervenciones humanitarias existen para responder a una necesidad humanitaria: la de prestar ayuda para salvar vidas y preservar la dignidad humana. Esta necesidad puede surgir como consecuencia de desastres de gran magnitud repentinos y visibles a nivel mundial, así como de situaciones de larga duración y de menor visibilidad, como una sequía, un aumento inesperado de la violencia y el consiguiente desplazamiento forzado de la población, o también por efecto de emergencias complejas de larga duración en las que convergen diversos elementos asociados a conflictos y desastres naturales. Pero no es imprescindible que se produzca un gran desastre o conflicto para que se genere una necesidad humanitaria básica; en ocasiones, lo que para alguien ajeno a la situación puede parecer un suceso relativamente pequeño –por ejemplo, la pérdida de una cosecha o un flujo de lodo– puede llevar a una familia en situación de vulnerabilidad a una crisis que sea literalmente cuestión de vida o muerte. Casi con toda seguridad, la crisis hará a sus miembros más vulnerables en el futuro, obligándolos a vender sus bienes y tomar decisiones que empeorarán su bienestar y las posibilidades de sus hijos en el futuro.

La respuesta humanitaria a esta necesidad es compleja y diversa, y no está libre de sombras. En ella participa una pléthora de actores internacionales y nacionales, grandes y pequeños, organizaciones con mandatos complejos a nivel mundial y organizaciones que sirven a comunidades o barrios. También actúan ejércitos y gobiernos, y familias e individuos. En la respuesta humanitaria está incluida también la prevención de sucesos, la respuesta inmediata, el aprovisionamiento para cubrir necesidades básicas y los primeros elementos de la recuperación. En este contexto nunca queda muy clara la línea que separa la ayuda humanitaria de la inversión en prevención de desastres, la programación para la recuperación y el gasto en desarrollo a largo plazo.

Esta diversidad de interconexiones es precisamente lo que este Informe de Ayuda Humanitaria Mundial (GHA) 2010 elaborado por Development Initiatives (DI) intenta analizar: la respuesta a las necesidades, la disponibilidad de financiación, los actores que participan, los mecanismos de financiación utilizados y los países y proyectos a los que se otorga mayor prioridad. A la hora de gastar un solo dólar, todas las decisiones que se tomen respecto al progreso de ese dólar hasta que llegue al receptor final empoderarán más a un actor que a otro y tendrán un efecto sobre lo que finalmente se recibe y sobre quién lo recibe.

La respuesta humanitaria efectiva tiene un impacto a largo plazo, ya que reduce las consecuencias humanas que tienen los desastres y desarrolla la capacidad de recuperación. Se trata de uno de los componentes que toda sociedad necesita para proteger a los ciudadanos más vulnerables, reducir los riesgos y luchar contra la pobreza. Al mismo tiempo, muchas personas, en especial los que viven en la pobreza, viven toda su vida sin los elementos básicos que se suministran como parte de la ayuda humanitaria, tales como el agua potable, una nutrición adecuada, un nivel básico de educación o medios para ganarse la vida de manera sencilla. Si hay una lección que extraer de los intentos del programa de GHA por entender cómo funciona la financiación humanitaria es esta: si queremos una respuesta coherente y efectiva a las necesidades humanitarias, debemos dejar de clasificar las vidas de las personas en apartados artificiales que reflejan nuestras propias estructuras de gestión y usar todas las herramientas a nuestro alcance para reducir las vulnerabilidades del presente y el futuro.

DATOS DESTACADOS

Calculamos que la ayuda humanitaria se redujo un 11% entre 2008 y 2009, pasando de 16.900 a 15.100 millones de dólares. Siguen siendo 2.500 millones más que en 2006 y 2007. La ayuda de los gobiernos, que había crecido hasta los 12.800 millones de dólares en 2008, cayó aproximadamente hasta los 11.000 en 2009, la mayor caída de la década. No obstante, sigue siendo una cantidad bastante mayor que la ayuda humanitaria de los gobiernos tanto de 2006 como de 2007. Nuestros datos sugieren que las contribuciones privadas a las agencias humanitarias han aumentado en un 50% aproximadamente desde 2006, hasta alcanzar al menos los 4.100 millones de dólares en 2008. (Véase Gráfico 1.)

El gráfico sobre ayuda humanitaria mundial resulta revelador, tanto por lo que muestra como por lo que no muestra. No todas las contribuciones a la ayuda humanitaria son fáciles de localizar, de entender o de distinguir de otros gastos. Hay diversos gobiernos de fuera del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que aportan financiación, pero no queda plasmada en

su totalidad. Tampoco se incluye el gasto en cuestiones relativas a la seguridad, que claramente son necesarias para el establecimiento de un ambiente seguro, como es el caso de algunos elementos del mantenimiento de la paz, la construcción de la paz, la retirada de minas y la desmovilización. También queda sin considerarse en gran medida la respuesta a nivel nacional, que es la que se origina dentro del país afectado y abarca desde los individuos y las familias hasta las administraciones y los ejércitos nacionales.

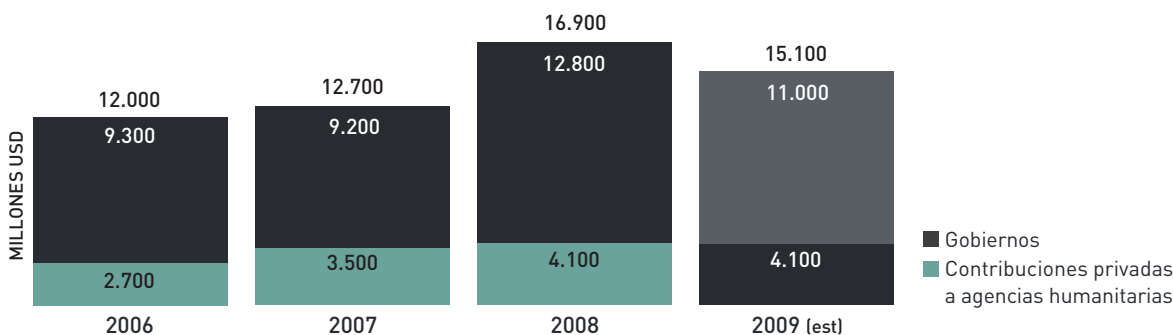
Desde la perspectiva del receptor, importa poco el bolsillo del que procede la financiación; lo que importa es si realmente llega al terreno. Y, pese a que cada organización tiene la responsabilidad de distribuir sus fondos de manera efectiva, el impacto sobre el bienestar de las personas es el resultado del efecto colectivo de todas las intervenciones. De ahí que sea preciso que el principal punto de vista para calcular la ayuda humanitaria, en lugar de ser las entradas y salidas de los donantes y las agencias humanitarias, pase a ser la entrega de la ayuda a las personas afectadas.

NUESTRA ESTIMACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA MUNDIAL

El cálculo de la ayuda humanitaria mundial para el informe de GHA de este año se basa en una metodología ligeramente distinta a la utilizada en años anteriores.

Se han excluido del total la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) relacionada con posconflicto y seguridad, ya que un análisis más detallado ha demostrado que algunos elementos de este gasto se acercan más de lo que pensábamos a la ayuda humanitaria relacionada con la seguridad. Nuestra estimación sobre las contribuciones privadas a las agencias humanitarias incluye las aportaciones a Naciones Unidas y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de este año, así como aquéllas recibidas por ONG internacionales.

GRÁFICO 1: AYUDA HUMANITARIA MUNDIAL, 2006-2009



Los datos de 2009 son estimaciones parciales; se ha considerado que las contribuciones privadas a las agencias humanitarias están al mismo nivel que en 2008, pero se supone que algo menos del 9% del total procedente de gobiernos está a niveles de 2008. Fuente: Development Initiatives, elaborado con investigaciones propias (para las contribuciones privadas) y datos del CAD-OCDE y del FTS de UN OCHA (en el caso de los gobiernos).

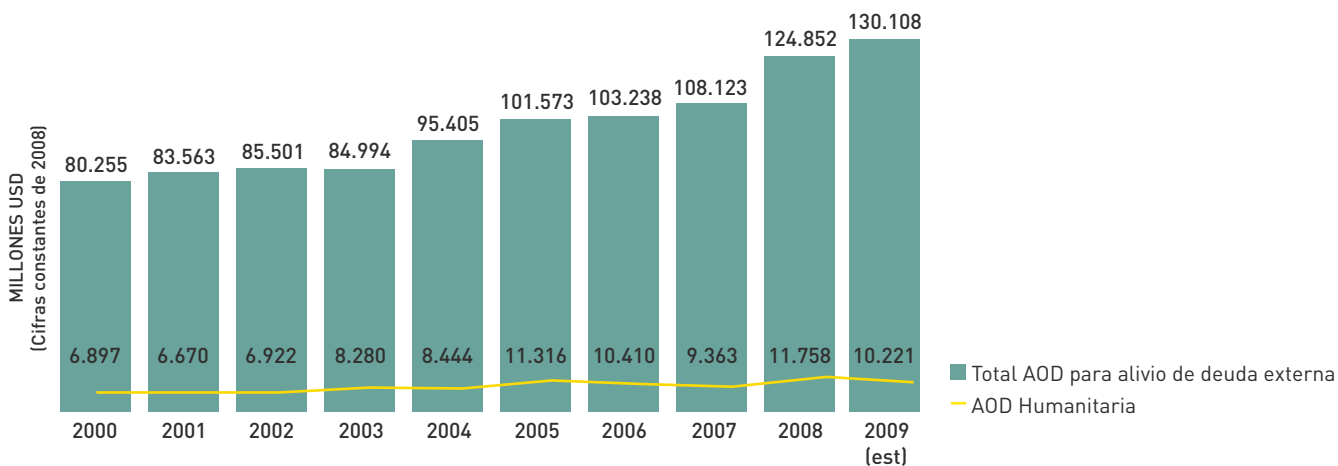
DONANTES Y RECEPTORES: UN PANORAMA CADA VEZ MÁS COMPLEJO

TENDENCIAS GENERALES ENTRE LOS GOBIERNOS

La ayuda humanitaria procedente de los gobiernos es sólo uno de los elementos del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). La ayuda humanitaria ha supuesto una media del 8,3% de la AOD desde 2000, y los volúmenes de AOD se han incrementado. En 2005, las respuestas al terremoto-tsunami del Océano Índico y al terremoto de Cachemira incrementaron el porcentaje de la AOD que representaba la ayuda humanitaria hasta el 11,3%, y gracias a unas mayores cantidades de ayuda humanitaria alcanzó el 11,8% en 2008. (Véase Gráfico 2.)

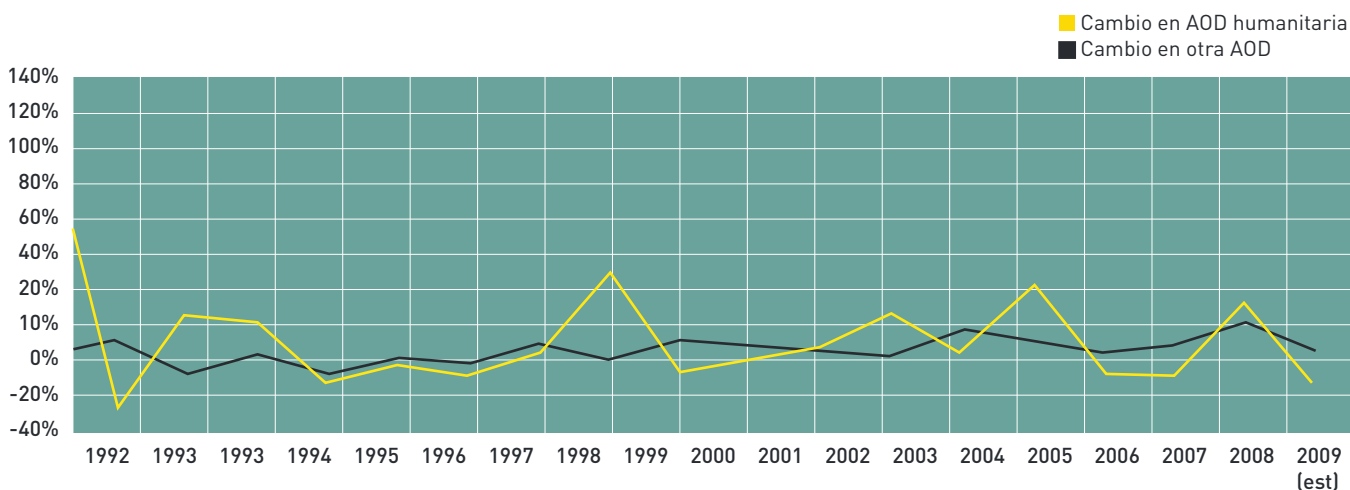
Los gobiernos gastan mucho más en ayuda humanitaria que hace diez años. Pero esto no se refleja en una tasa de crecimiento anual continua. La ayuda humanitaria es más volátil que la ayuda al desarrollo; hay aumentos y descensos bruscos cuando la comunidad internacional responde a crisis concretas. Aunque el aumento que se produce un año como resultado de una gran crisis puede verse seguido de una caída, la ayuda humanitaria no suele caer hasta el nivel anterior. (Véase Gráfico 3.)

GRÁFICO 2: AYUDA HUMANITARIA DE TODOS LOS DONANTES QUE INFORMAN AL CAD EN PORCENTAJES DEL TOTAL DE LA AOD, 2000-2009



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD-OCDE

GRÁFICO 3: CAMBIOS ANUALES EN LA AYUDA HUMANITARIA Y AL DESARROLLO, 1992-2009



Fuente: Análisis de Development Initiatives, basado en datos del CAD-OCDE

Algunos de los picos que se observan en el gráfico de la ayuda humanitaria se explican fácilmente: 1999 Kosovo, 2003 Irak y Afganistán, 2005 el terremoto-tsunami en el Océano Índico y el terremoto de Cachemira. El incremento que se produjo en 2008 es ligeramente distinto. No es el resultado de una única gran crisis, ya que la respuesta al ciclón Nargis sólo supone algo más de 300 millones de dólares de ayuda humanitaria. Los mayores incrementos en ayuda humanitaria durante 2008 se atribuyen al aumento del gasto en Afganistán y Etiopía: ambas recibieron algo más de 500 millones de dólares más que en 2007. El aumento de las contribuciones a Etiopía se produjo principalmente por el incremento de la ayuda alimentaria procedente de Estados Unidos como respuesta a sucesivas sequías y a los altos precios del combustible y los alimentos. El aumento de las contribuciones a Afganistán se produjo principalmente como consecuencia de las aportaciones de la CE a las operaciones de reconstrucción y socorro, y de las contribuciones de Estados Unidos en forma de socorro alimentario de emergencia. Las aportaciones a Sudán, el mayor receptor de ayuda humanitaria, también aumentaron en 2008, pero a un nivel mucho menor (50 millones de dólares).

DONANTES Y RECEPTORES

Al menos 112 países aportaron ayuda humanitaria en 2009.

En grupo del CAD-OCDE, que representa a algunos de los donantes de ayuda humanitaria gubernamental más grandes del mundo, sigue obteniendo de los gobiernos la mayor parte de la financiación humanitaria: entre un 90,1% y un 98,7% de la cantidad total ha procedido de los gobiernos en los últimos 10 años. Sin embargo, no tienen el monopolio de la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria procedente de gobiernos que no pertenecen al CAD ha resultado significativa en algunos años, como en 2005 (con el terremoto del Océano Índico y el de Cachemira), pero prácticamente no se menciona en los informes.

Los datos desafían la percepción de que la ayuda sólo se basa en un grupo constante formado por países ricos que dan a un grupo de países pobres. Algunos de los 112 gobiernos que contribuyeron como respuesta a las crisis humanitarias de 2008 también eran receptores de ayuda humanitaria. (Véase Gráfico 4.)

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA AYUDA HUMANITARIA

Aunque algunos donantes han vuelto a comprometerse a incrementar, o al menos a mantener, los niveles actuales de AOD frente a la crisis económica, otros ya han anunciado públicamente los recortes. Pero, ¿se reflejan estos recortes en los datos?

En realidad, los donantes del CAD presentaron un crecimiento del 6,8% en AOD entre 2008 y 2009, con incrementos particularmente importantes en el caso de algunos donantes como Estados Unidos, Francia y Japón. Sólo siete gobiernos donantes contribuyeron con menos AOD en 2009, y todavía queda por ver si las declaraciones sobre el gasto en ayuda conducen a recortes más uniformes en 2010. Aunque algunos donantes han hecho declaraciones oficiales sobre recortes en AOD, excepto en unos pocos casos, casi todas las declaraciones se han producido a finales de 2009 o en 2010 y, por tanto, teniendo en cuenta los ciclos presupuestarios, es probable que estos recortes no se reflejen en los datos sobre la ayuda hasta que no se publique la información final completa sobre gasto en 2010.

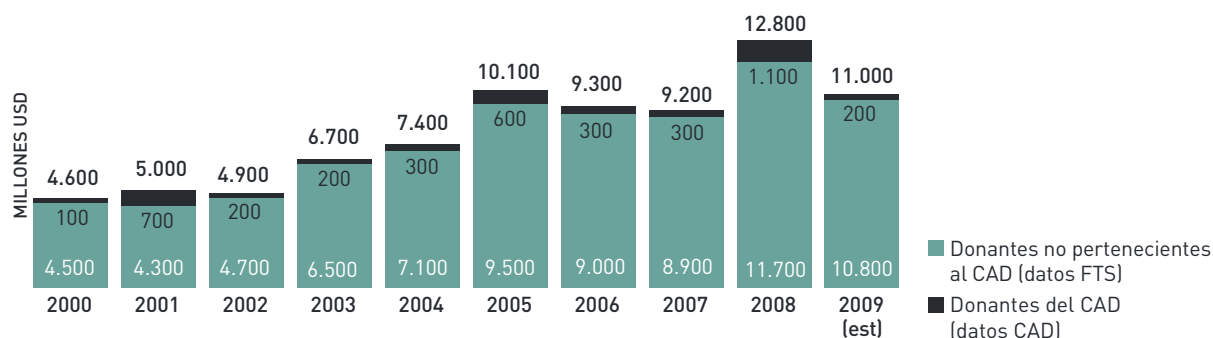
Pero la cuestión sobre si la ayuda humanitaria se ha visto afectada o no por la crisis económica resulta más complicada. En parte, depende de los datos de los que disponemos, ya que sólo contamos con información parcial sobre 2009, aunque esta se refiere a alrededor del 90% del total anual habitual. Estos datos preliminares sugieren que la ayuda humanitaria se ha reducido claramente en 2009, y en algunos casos, como el de Australia, Irlanda, Japón, España, Países Bajos y la Unión Europea, el descenso en las contribuciones ha sido significativo.

Sin embargo, incluso esta información se debe considerar con cierta prudencia. Por ejemplo, la ayuda humanitaria de

la Comisión Europea cayó en 2009, pero este dato se debería comparar con el aumento sustancial (300 millones de dólares) que experimentó entre 2007 y 2008. Lo mismo se puede decir de Australia y Japón, cuyas aportaciones en ayuda humanitaria en 2009, que fueron menores, siguen siendo aproximadamente un 50% superiores a las de 2007.

Nuestro análisis inicial no es concluyente: todavía se desconoce si las caídas que se intuían en los datos iniciales se corresponderán con la realidad cuando se publiquen los datos definitivos a finales de 2010, o si resultará que se deben a la presión presupuestaria o a circunstancias concretas de algún donante. Dicho esto, el impacto potencial de la crisis económica no se debe pasar por alto. La crisis ya ha dejado a millones de personas sin empleo. En 2009, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UN DESA) sugirió que existían entre 73 y 100 millones más de personas que vivían en la pobreza (aquellas que viven con 1,25 dólares al día o menos). El Sistema Mundial de Alerta sobre Impactos y Vulnerabilidades de la ONU (UN GIVAS) sugiere que son 208 millones. El Banco Mundial afirma que son 89 millones. Por tanto, aunque la ayuda humanitaria parece que queda relativamente aislada en los periodos de recesión mundial, y que es más probable que crezca repentinamente por grandes crisis naturales y luego caiga poco después, hay que tener todos estos datos en cuenta para el futuro. Parece que va a continuar la presión sobre las economías de los países; en 2010 algunos donantes ya han efectuado o planeado recortes todavía más serios en el gasto público para reducir su déficit, precisamente en el momento en que es probable que las necesidades en general aumenten drásticamente.

GRÁFICO 4: CONTRIBUCIONES DE GOBIERNOS A LA AYUDA HUMANITARIA, 2000-2009. LOS DATOS DE 2009 SE HAN ESTIMADO EN BASE A DATOS PARCIALES PRELIMINARES RELATIVOS A DONANTES DEL CAD



Fuente: Development Initiatives, con datos del FTS de UN OCHA y del CAD-OCDE.

La ayuda humanitaria procedente de los gobiernos sigue estando dominada por un grupo de donantes relativamente pequeño, y en el que los 10 mayores contribuyentes en 2008 (el año más reciente del que disponemos datos definitivos) aportaban 11.600 de los 12.800 millones de dólares (un 91%) del total aportado por gobiernos. La ayuda humanitaria de Estados Unidos, Reino Unido y la Comisión Europea (financiada con las aportaciones de todos los países de la UE) equivale prácticamente a la suma de las aportaciones a la ayuda de todos los demás donantes. No todos los donantes del grupo más importante pertenecen al CAD. Arabia Saudí ha aportado 2.000 millones de dólares a la ayuda humanitaria en los últimos diez años, lo que la sitúa en el número 13 en la lista de gobiernos que más aportan a la ayuda humanitaria, justo por detrás de Canadá (2.300 millones de dólares) y por delante de Dinamarca (1.800 millones de dólares). (Véase Tabla 1).

Si se observa desde la perspectiva del país receptor, la ayuda de países no pertenecientes al CAD puede resultar enormemente importante. Los donantes que no pertenecen al CAD tienen un perfil de participación distinto al de los miembros del CAD, ya que, al menos aquellos países que hacen pública su ayuda, la aportan a países más cercanos geográficamente y con los que tienen lazos culturales especialmente estrechos. (Véase Tabla 2).

TABLA 1: 10 PRINCIPALES DONANTES Y RECEPTORES, 2008

10 PRINCIPALES DONANTES	Millones de USD
Estados Unidos	4.380,80
CE	2.009,80
Reino Unido	1.017,10
Alemania	751,10
Arabia Saudí	727,20
Países Bajos	632,90
España	629,00
Suecia	603,40
Noruega	450,60
Francia	444,90

10 PRINCIPALES RECEPTORES	Millones de USD
Sudán	1.419,10
Palestina/TPO	884,3
Afganistán	871,8
Etiopía	829,6
Somalia	566,7
RDC	547,1
Myanmar	427,7
Irak	382,1
Zimbabue	335,1
Kenia	304,1

TABLA 2: PRINCIPALES RECEPTORES DE AYUDA DE PAÍSES PERTENECIENTES Y NO PERTENECIENTES AL CAD, 2008

10 PRINCIPALES RECEPTORES DE DONANTES DE FUERA DEL CAD	MILLONES DE USD DE FUERA DEL CAD	PORCENTAJE DEL TOTAL DE FUERA DEL CAD	10 PRINCIPALES RECEPTORES DE DONANTES DEL CAD	MILLONES DE USD DEL CAD	PORCENTAJE DEL TOTAL DELCAD
China	125,1	23,8%	Sudán	1394,6	13,7%
Yemen	105,3	20,0%	Afganistán	868,4	8,5%
Palestina/TPO	91,6	17,4%	Etiopía	828,6	8,1%
Myanmar	68,0	12,0%	Palestina/TPO	792,7	7,8%
Sudán	24,4	4,6%	Somalia	562,6	5,5%

Source: OECD DAC and UN OCHA FTS

Source: OECD DAC and UN OCHA FTS

CRECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

En los últimos cinco años se ha producido un importante desarrollo de nuevos mecanismos de financiación. Han surgido a medida que los actores humanitarios han tenido problemas para encontrar formas de obtener dinero que fluyera de manera más equilibrada entre las distintas crisis y de forma más efectiva durante ellas. La financiación común, aunque en cierto sentido es un estrato adicional dentro del sistema humanitario, está diseñada para proporcionar una respuesta rápida y una financiación flexible, para reducir los costes totales y para adjudicar la toma de decisiones sobre la financiación a aquellos que están mejor situados en el terreno. Se ha ampliado considerablemente en los últimos cuatro años. (Véase Gráfico 5.)

La financiación se produce tanto a nivel mundial como a nivel nacional. A nivel nacional existen dos tipos distintos de fondos humanitarios comunes. Hay algunos para emergencias complejas más grandes que van asociados a procesos de planificación anuales (como en Sudán, la República Democrática del Congo (RDC) y más recientemente la República Centroafricana [RCA]). También hay 14 países que tienen fondos para respuestas a emergencias que pueden financiar las necesidades inmediatas, como las relacionadas con los desplazamientos repentinos de población, los efectos de un desastre natural o el brote de una enfermedad.

Mientras tanto, a nivel mundial, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias

(CERF) administra más de 400 millones de dólares al año, procedentes principalmente de donaciones.

El CERF aporta financiación partiendo de otra base distinta a los fondos a nivel nacional, comprobando si hay emergencias que quedan olvidadas o crisis que no reciben suficientes fondos. (Véanse Tablas 3 y 4).

Algunos países reciben una cantidad considerable de financiación procedente de los distintos mecanismos de financiación común. Por ejemplo, entre 2006 y 2009, Sudán recibió más de 700 millones de dólares a través de estos fondos, mientras que la RDC recibió algo más de 600 millones de dólares.

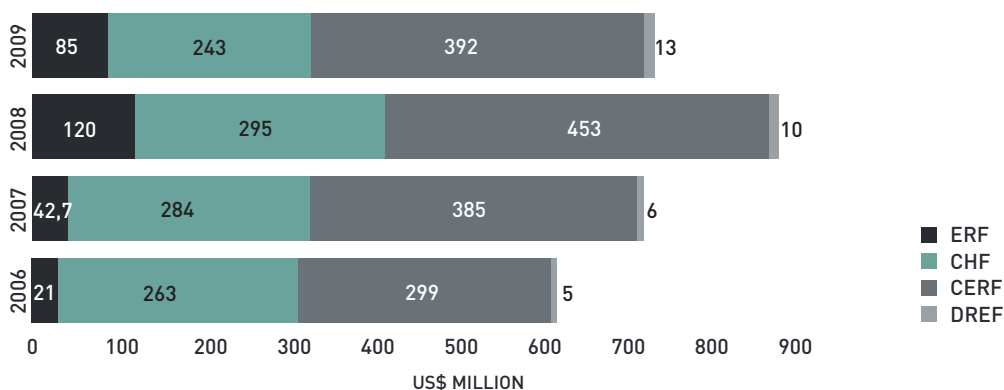
Los fondos suponen ahora alrededor del 7% de la financiación humanitaria total y ha aumentado sustancialmente tanto la participación total en ellos como su alcance. En 2006 existían 52 países donantes en todos los fondos, y 35 países receptores; en 2009 se había ampliado hasta los 82 donantes y los 51 receptores. Al mismo tiempo, hay cada vez más pruebas de que la variedad de mecanismos comunes ofrece un canal de ayuda humanitaria para aquellos donantes que quizá no tienen una estructura propia para la toma de decisiones. Esto se puede observar en el CERF, donde la cifra de donantes se amplió desde los 54 en 2006 hasta los 91 en 2009, y también en el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) de Haití, en el que las contribuciones para la respuesta al terremoto de 24 donantes no pertenecientes al CAD supusieron el 82,6% del total recibido por el fondo.

TABLAS 3 Y 4: CINCO PRINCIPALES DONANTES Y RECEPTORES DE LOS FONDOS COMUNES HUMANITARIOS, 2009

5 PRINCIPALES DONANTES	MILLONES DE USD
Reino Unido 3er mayor donantes del CAD	182
Países bajos 9º mayor donante del CAD	122
Suecia 5º mayor donante del CAD	111
España 6º mayor donante del CAD	61
Noruega 11º mayor donante del CAD	71
5 PRINCIPALES RECEPTORES	MILLONES DE USD
Sudán Mayor receptor	148
RDC 3er mayor receptor	141
Somalia 9º mayor receptor	74
Etiopía 7º mayor receptor	62
Zimbabue 16º mayor receptor	31

Fuente: CAD-OCDE y FTS de UN OCHA

GRÁFICO 5: INGRESOS DE LOS FONDOS COMUNES HUMANITARIOS, 2006-2009



Fuente: FTS de UN OCHA, UN CERF y IFRC para el Fondo de Respuesta para el Socorro en Casos de Desastre (DREF)

PRIORIDADES

PAÍSES EN CONFLICTO

La ayuda humanitaria a países afectados por conflictos es importante. Calculamos que 52.300 de los 72.900 millones de dólares aportados por los donantes del CAD que se distribuyeron por países (un 71,7%) entre 1999 y 2008 se dirigieron a Estados afectados por conflictos (entre los que no sólo se incluyen países en conflicto, sino aquellos que se encuentran en contextos de posconflicto).

En algunos años, como 2005 y 2006, el porcentaje llegó a un máximo de casi el 80% de toda la captación de recursos humanitarios. (Véase Gráfico 6).

Sin embargo, la ayuda humanitaria representa sólo un elemento más del panorama. Existen otros flujos de financiación que se emplean para actividades tales como el mantenimiento y la construcción de la paz, o la protección y la desmovilización: naturalmente, una gran parte de esa financiación se dirige a Estados que están saliendo de conflictos. Las personas que viven en Estados inestables y afectados por conflictos suelen destacar la seguridad personal como la prioridad más importante. Estas corrientes de financiación "no-humanitaria" afectan directamente a la calidad de vida de muchas personas que también son objeto de la ayuda humanitaria propiamente dicha.

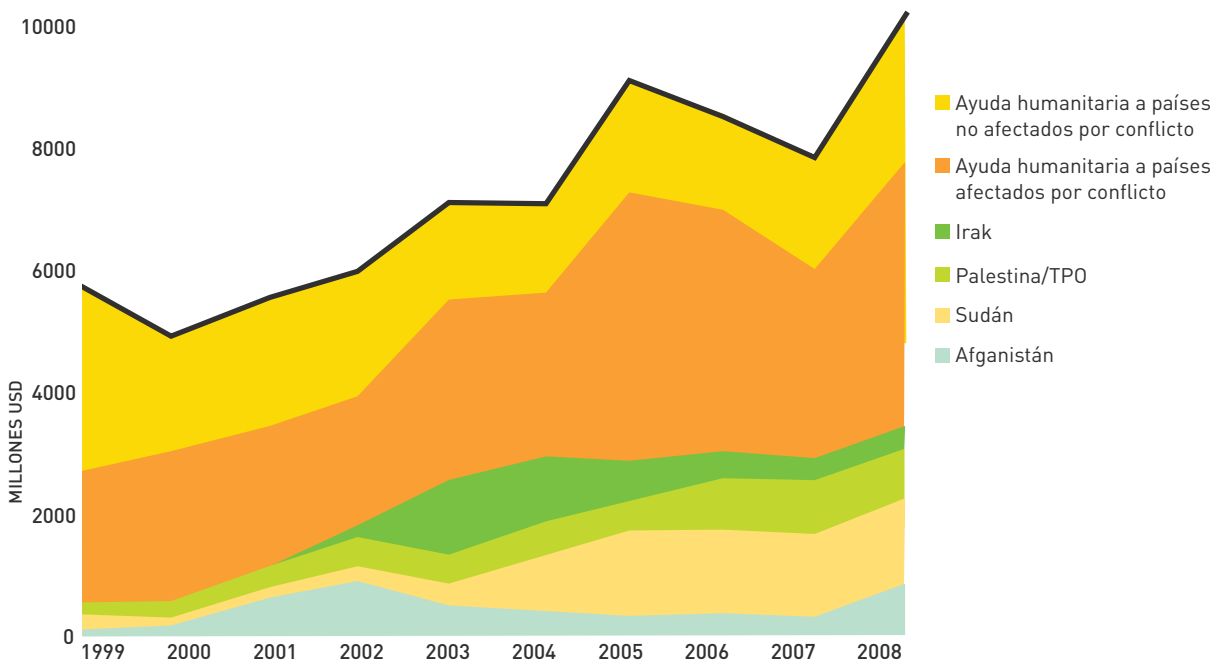
Solamente el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas supuso más de 7.400 millones de dólares en 2010, y el personal utilizado en 55 misiones llegó a ser de casi

100.000 personas. Los donantes del CAD dedican casi 3.800 millones de dólares de otros fondos a una serie de actividades relacionadas con la seguridad, entre las que se incluye la limpieza de terrenos minados, la reforma de sistemas de seguridad y la desmovilización. Como respuesta a la necesidad de disponer de financiación flexible para los estados-nación que les apoyan, algunos países donantes han establecido fondos de financiación con amplios recursos para trabajar en la "estabilización", la construcción de la paz y las actividades adicionales del mantenimiento de la paz.

Además de esta financiación relacionada con los conflictos y la construcción de Estados, los ejércitos han desempeñado un papel mucho más importante en la distribución de ayuda humanitaria en la última década. Se ha comprobado en casos de desastres naturales como el terremoto de Haití, donde al menos 34 ejércitos de países enviaron tropas y recursos para dar apoyo a la respuesta humanitaria.

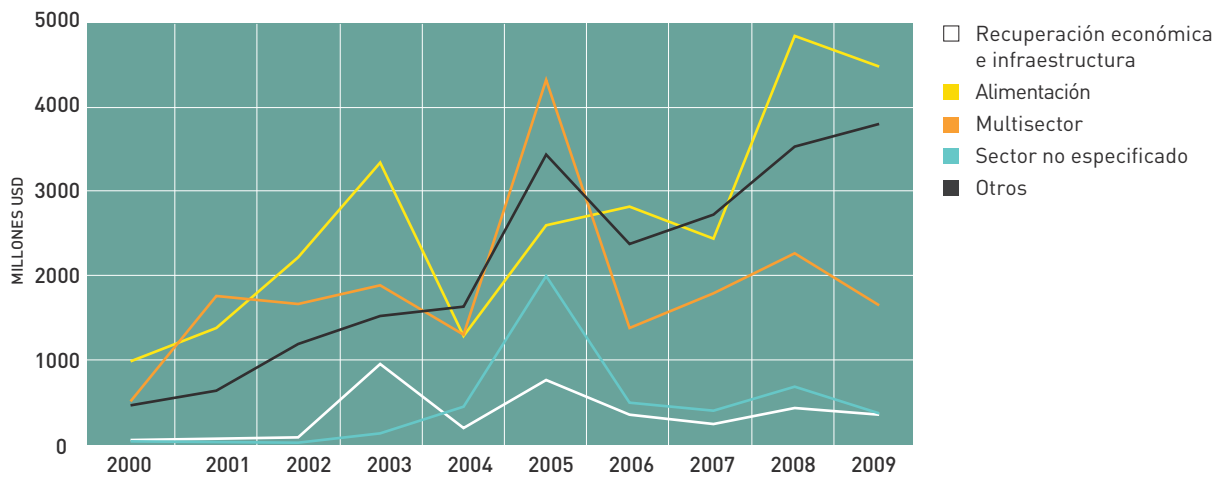
Más polémica resulta quizá la participación militar en la distribución de ayuda en lugares donde el ejército en cuestión también ha participado en el conflicto; desde 2001, los conflictos de Afganistán e Irak han llevado a una situación en la que el Ministerio de Defensa estadounidense (DoD, por sus siglas en inglés) ha gestionado una amplia diversidad de fondos, cuyo volumen es significativamente mayor que la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo oficiales, y que no necesariamente se utilizan para las necesidades directas del combate.

GRÁFICO 6: CRECIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN HUMANITARIA PARA ESTADOS AFECTADOS POR CONFLICTOS PROCEDENTE DE DONANTES DEL CAD, 1999-2008



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD-OCDE

GRÁFICO 7: LOS CUATRO SECTORES MÁS FINANCIADOS EN EL FTS, 2000-2009



Fuente: FTS de UN OCHA

GASTO POR SECTORES

La financiación humanitaria se utiliza para responder a una gran variedad de necesidades, no sólo para los requisitos más básicos que suponen la diferencia entre la vida y la muerte, sino también para suministrar sanidad, educación, protección y medios de vida que permitan a las personas vivir con dignidad.

Si analizamos los sectores que reciben financiación, podemos observar que la tendencia general en los últimos diez años en todos los sectores ha sido al

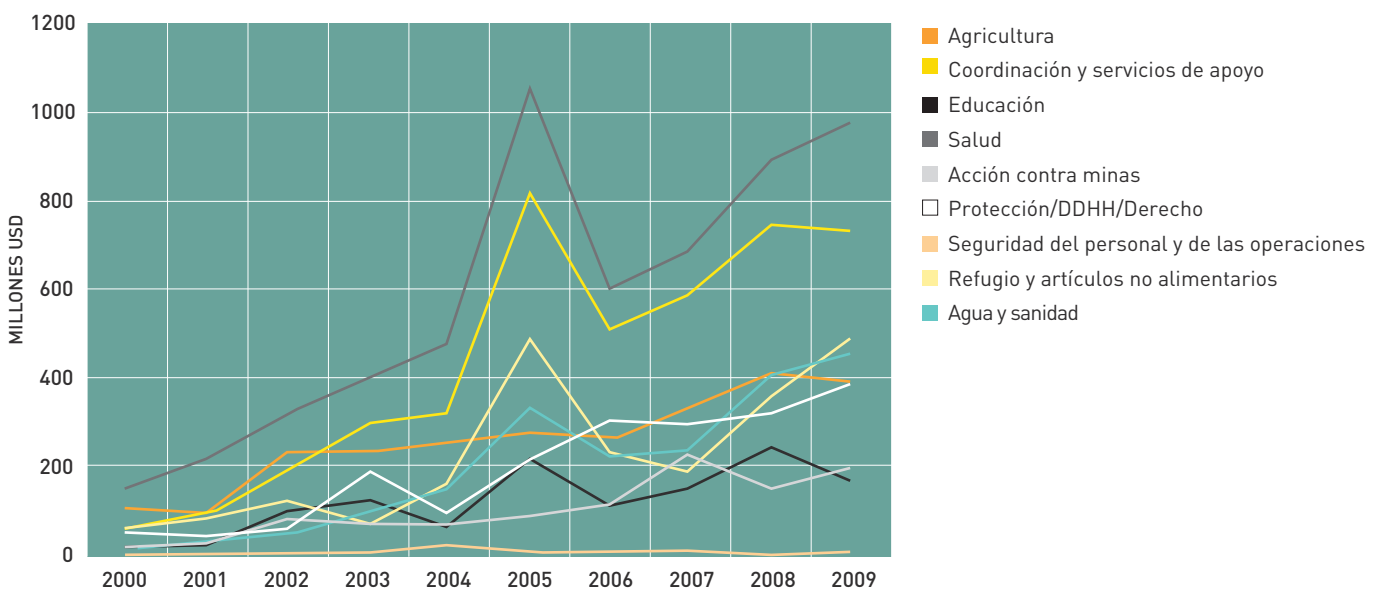
alza, normalmente como consecuencia del crecimiento general de la ayuda humanitaria.

Los datos revelan varios picos en 2003, 2005 y 2008, pero con diferencias significativas dependiendo del sector, sobre todo en aquellos que tradicionalmente han recibido menos financiación. (Véanse Tablas 7 y 8).

El sector alimentario ha experimentado la mayor subida en términos de volumen, ya que la cifra que se presentó en 2009 se acerca a los 4.500 millones de dólares, más de cuatro veces mayor

Pasamos de utilizar los datos del CAD-OCDE a utilizar los del Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de la OCAH de Naciones Unidas.

GRÁFICO 8: DESGLOSE DE OTROS SECTORES EN EL FTS, 2000-2009



Fuente: FTS de UN OCHA

que el nivel del año 2000. El apartado multi-sector, que incluiría proyectos y programas intersectoriales que son bastante difíciles de atribuir a un sector en concreto, supuso más de 1.500 millones de la ayuda en 2009. En este apartado se incluirían la distribución inmediata de ayuda no alimentaria y la prestación de búsqueda y salvamento mediante programas humanitarios mucho más complejos, como es el caso del apoyo multisectorial a los refugiados y desplazados internos en retorno. La recuperación económica, sector en el que la línea entre el gasto humanitario y el gasto para la recuperación está menos clara que en otros, resulta bastante diferente, ya que su aumento en la última década ha sido bastante leve. Llegó a uno de sus máximos en 2003, cuando alcanzó los 929 millones de dólares, de los que un 85% (796 millones) se dedicaron a Irak en el primer año tras el conflicto. También creció después del terremoto-tsunami del Océano Índico en 2004.

Entre los sectores que menor financiación suelen recibir se encuentran las actividades relativas a las minas, los servicios de coordinación y apoyo y el sector conocido como “de protección/derechos humanos/Estado de Derecho”.

- En 2007, la financiación para las actividades relacionadas con las minas alcanzó un pico de 228 millones de dólares. De estos, 67 millones se emplearon para la rehabilitación de carreteras y diques en el sur de Sudán. El propio Sudán contribuyó con más de 55 millones de dólares a ese total.

- La ayuda a los servicios de coordinación y apoyo alcanzó máximos en 2005, 2008 y 2009. Mientras que Indonesia y Paquistán recibieron 209 y 161 millones de dólares respectivamente en 2005, Sudán ha registrado el mayor porcentaje de gasto en este sector en los últimos cinco años, 467 millones de dólares del total de 3.400 millones gastados (un 13,8%). Como era de esperar, la OCAH es responsable de 842,3 millones de dólares, un 25% del total de los fondos recibidos por las organizaciones en los últimos cinco años.
- El gasto en el sector de protección/derechos humanos/Estado de Derecho se duplicó entre 2003 y 2009, desde los 193 hasta los 385 millones de dólares. El perfil del receptor ha cambiado considerablemente; no obstante, en 2003, a Irak y Afganistán juntos les correspondieron 127,9 millones de dólares (66,2%), mientras que en 2009 estos países recibieron un total conjunto de 53,6 millones de dólares (un 13,9%).

GRÁFICO 9: FINANCIACIÓN PARA ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LAS MINAS, 2007

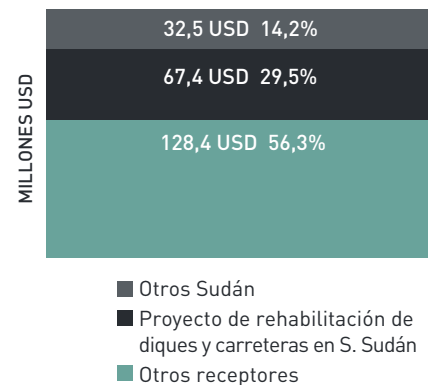


GRÁFICO 10: FINANCIACIÓN PARA LA PROTECCIÓN/DERECHOS HUMANOS/ESTADO DE DERECHO, 2003

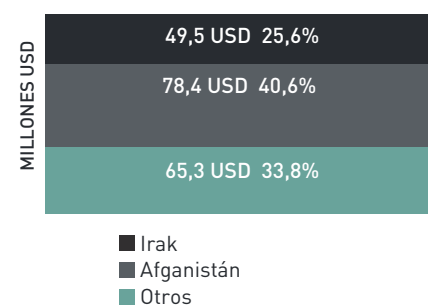


GRÁFICO 11: FINANCIACIÓN PARA SERVICIOS DE COORDINACIÓN Y APOYO, 2009

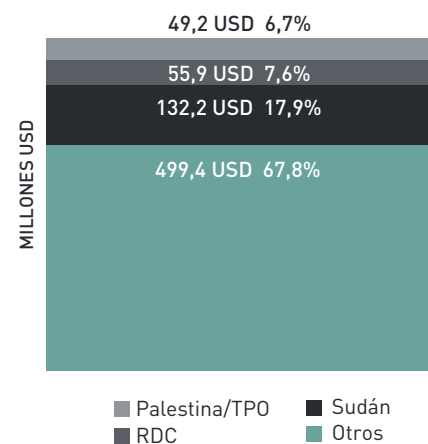
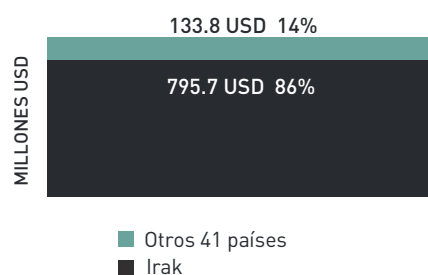


GRÁFICO 12: FINANCIACIÓN PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y LAS INFRAESTRUCTURAS, 2003



Fuente: FTS de UN OCAH

¿QUIÉN PROPORCIONA LA AYUDA?

EL SISTEMA

Desde la perspectiva del receptor, la ayuda humanitaria es aquello que reciben de las organizaciones que proporcionan la ayuda en el terreno. De entre estas agencias, las primeras serían las organizaciones locales, como parroquias, ONG y administraciones, y asociaciones nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, seguidas de las agencias de Naciones Unidas y las ONG internacionales. Todas ellas suponen una parte visible de la ayuda humanitaria global que se ha originado gracias a las contribuciones de gobiernos y las donaciones del público. No existe necesariamente una vía clara a seguir desde el donante hasta el beneficiario pasando por la agencia humanitaria; la arquitectura de la ayuda humanitaria hace que muchas agencias actúen como receptoras, donantes y ejecutoras de la ayuda y, en muchas ocasiones, todo al mismo tiempo y durante la misma crisis. (Véase gráfico 13).

Como es lógico, la cantidad de dinero que pasa a través de las agencias humanitarias supone un amplio porcentaje de la ayuda humanitaria: 15.000 millones del total de 16.900 millones de dólares (un 89%) en 2008. De los 15.000 millones, al menos 4.100 procedían de contribuciones privadas (que en su mayoría son del público en general).

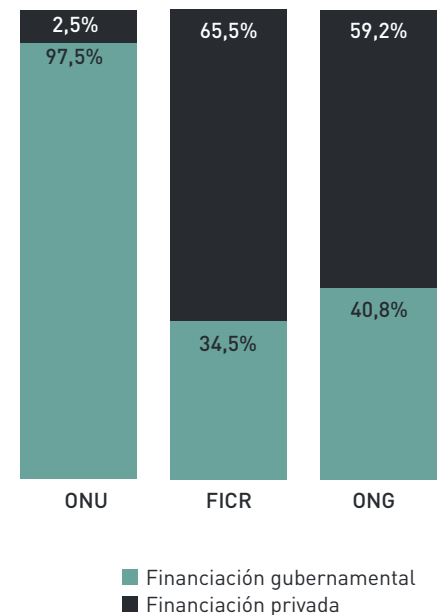
Las distintas agencias humanitarias tienen perfiles muy diferentes. La ONU recibe la mayor parte de su financiación de los gobiernos, mientras que las ONG recaudan una cantidad importante de su

financiación mediante las contribuciones privadas.

De esta situación surgen dos cuestiones importantes. Primero, que mientras Naciones Unidas recibe una cantidad considerable de dinero procedente de los gobiernos, a la vez transfiere un amplio porcentaje a ONG internacionales que son las que realmente se encargan de proporcionar la ayuda en el terreno, normalmente en coordinación con socios locales. La segunda es que no toda la financiación procede de los gobiernos. Estimamos que al menos 4.100 millones de dólares del dinero que se transfiere mediante agencias humanitarias proceden de contribuciones privadas, y la mayoría del público en general. Esto otorga un considerable poder a las organizaciones que recaudan estos fondos, ya que algunas controlan presupuestos humanitarios procedentes únicamente de fuentes privadas que son mucho mayores que los presupuestos que manejan algunos gobiernos. (Véase Gráfico 14).

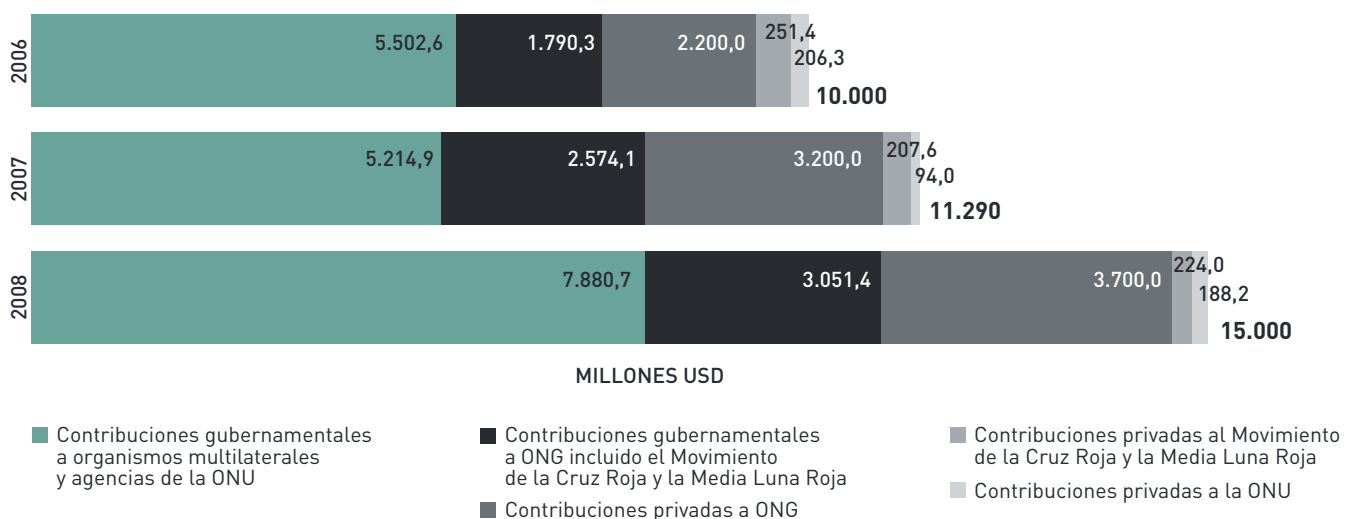
Las agencias humanitarias de todo tipo combinan y adaptan las distintas fuentes de financiación. Combinan las contribuciones específicas para destinos o actividades concretas con sus propios fondos y aportaciones no específicas y con las aportaciones del público en general. Y a medida que el dinero va fluyendo por los distintos estratos de la organización, estas fuentes de financiación se suelen mezclar al mismo tiempo que se decide dónde, cómo y cuándo gastar ese dinero. Cada decisión afecta no sólo al "quién hace qué y dónde", sino a lo que realmente se consigue en el terreno.

GRÁFICO 14: ANÁLISIS DE DEVELOPMENT INITIATIVES DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS, 2008



Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con informes anuales y cuentas auditadas, y datos remitidos por las agencias humanitarias.

GRÁFICO 13: FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS AGENCIAS HUMANITARIAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES, 2008



Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con informes anuales y cuentas auditadas, y datos remitidos por las agencias humanitarias.

RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

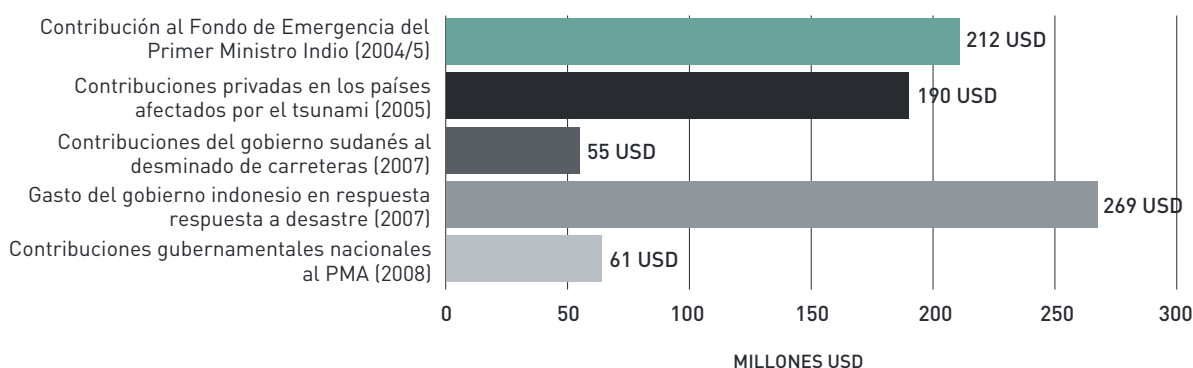
Es totalmente imprescindible no olvidar que un elemento de la ayuda humanitaria fundamental y bastante desconocido hasta ahora, es aquel que tiene sus orígenes en la comunidad y el país afectado por la crisis humanitaria. La respuesta a nivel nacional, que en su mayoría queda fuera del sistema humanitario de enfoque internacional, y que no se suele tener en cuenta por esto mismo, está formada por diversos actores, gobiernos, individuos, comunidades y por la sociedad civil, que se encargan de proporcionar ayuda, normalmente en forma de bienes en especie. Esta respuesta se cuantifica o monitoriza pocas veces, o ninguna, razón por la cual no se suele tener en cuenta.

Pero la respuesta a nivel nacional es claramente significativa: incluso las cifras parciales con las que

cuenta Development Initiatives muestran cantidades de dinero considerables. Por ejemplo, mientras que Indonesia recibió la considerable cantidad de 243 millones de dólares en ayuda humanitaria en 2007, también gastó 269 millones de sus fondos propios en la respuesta al desastre.

Nuestros estudios de país muestran que las personas afectadas valoran más algunas formas de asistencia que se aportan a nivel local que otros tipos de respuesta que cuentan con amplias sumas de dinero. La ayuda que se origina a nivel local se considera especialmente receptiva, rápida y culturalmente adecuada, y quizá más responsable a la hora de rendir cuentas, ya que los que proporcionan la ayuda viven y trabajan en el mismo país que los receptores. (Véase Gráfico 15).

GRÁFICO 15: EJEMPLOS DE RESPUESTA A NIVEL NACIONAL DESDE 2004



Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de UN OCHA, TEC, y el Prime Minister's Relief Fund India y el Global Fund for Disaster Risk Reduction (GFDRR).

¿SE CORRESPONDE LA FINANCIACIÓN CON LAS NECESIDADES?

En 2008 se dedicaron al menos 16.900 millones de dólares a la ayuda humanitaria. ¿Significa esto que la necesidad humanitaria era de 16.900 millones de dólares?

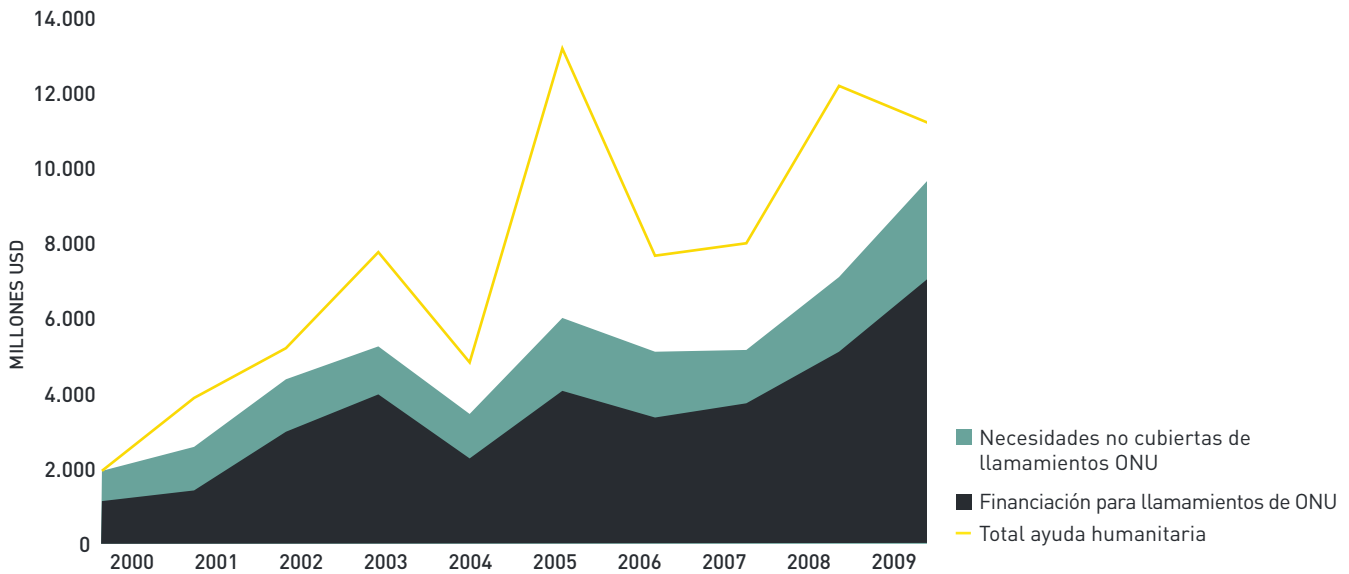
La comunidad humanitaria aspira a que su financiación sea proporcional a las necesidades. Los esfuerzos se han centrado principalmente en la financiación equitativa: la idea de que la financiación humanitaria se debe asignar en función de las necesidades, para que se dé preferencia a las necesidades más graves. Pero también se plantea la cuestión de la adecuación: ¿resulta adecuada la ayuda humanitaria para responder a las necesidades humanitarias mundiales?

Ninguna de estas cuestiones se puede responder con la información de la que se dispone actualmente. Las necesidades se calculan mediante una serie de métodos opuestos y que en ocasiones están en competencia. Algunas medidas informan sobre el número total de personas afectadas, pero sin un punto de referencia claro que determine

qué significa "afectadas". Otras medidas sólo dan información sobre las personas a las que pueden acceder las agencias humanitarias. Las necesidades también se pueden expresar en términos de volumen total de financiación necesaria para responder a las necesidades que se han identificado, o simplemente las necesidades de financiación de las organizaciones que trabajan en un lugar determinado; también pueden referirse a todos los elementos necesarios para la vida al mismo tiempo o solamente a las necesidades en un sector concreto como la sanidad, la educación o la alimentación.

No disponemos de ninguna cifra completa de la necesidad total que hubo en 2008 o en ningún otro año. El proceso de llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas, aunque valora los requisitos de los proyectos en lugar de las necesidades generales, nos sirve como marco de referencia. Aunque las solicitudes y la financiación dentro del proceso de llamamientos se han incrementado en un periodo de diez años, casi todos los años ha quedado sin financiar un 30% de las necesidades.

GRÁFICO 16: AYUDA HUMANITARIA PARA TODAS LAS CRISIS Y REQUISITOS DE FINANCIACIÓN DEL UN CAP, 2000-2009



Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de UN OCHA

Sin embargo, a la vez que esto sucede, se están empleando miles de millones de dólares en ayuda humanitaria en las mismas crisis, que no se están asignando a las prioridades ya identificadas en el llamamiento. En 2009, aunque se gastaron 7.000 millones de dólares como parte del UN CAP, seguía habiendo más de 4.100 millones de dólares de otro tipo de ayuda humanitaria, mientras que la parte de los llamamientos consolidados que había quedado sin cubrir era de sólo 2.700 millones de dólares. En estos diez años han quedado sin cubrir más de 15.000 millones de dólares en necesidades dentro del proceso de llamamientos de Naciones Unidas, pese a que la ayuda humanitaria de cada año ha sido mucho mayor que la cantidad solicitada en ese proceso.

¿Por qué no se han respetado estas prioridades? ¿Eran los 4.100 millones de otro tipo de ayuda humanitaria de 2009 para necesidades igual de graves?

Lo que sí sabemos es que existen serias desigualdades en el gasto que hacemos en las distintas crisis, desigualdades que no se pueden explicar fácilmente con las herramientas de las que disponemos. ¿Era realmente necesario que se gastaran 993 dólares por persona en Haití tras el terremoto? ¿Por qué se gastó muchísimo más que después de los ciclones en Haití? ¿Y por qué la cantidad de dinero empleada por persona en la compleja emergencia de la RDC fue de sólo 58 dólares, 935 menos que la de Haití tras el terremoto?

GRÁFICO 17: COMPARACIÓN DEL GASTO POR PERSONA EN CRISIS HUMANITARIAS



Fuente: Análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de UN OCHA y del CRED



GOBIERNOS

Los gobiernos donantes y la Comisión Europea (CE) desempeñan un papel muy importante en la respuesta humanitaria internacional, con 12.800 millones de dólares (76%) de los 16.900 millones de la ayuda humanitaria internacional en 2008 y aproximadamente unos 11.000 millones (73%) de los 15.100 millones en 2009.

La mayor parte de la financiación humanitaria de los gobiernos procede de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, la CE, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Estos donantes representan más del 95% de los 81.000 millones de dólares de ayuda humanitaria proporcionada por los gobiernos desde el año 2000, y algo menos de la mitad de esta cantidad ha sido destinada a la respuesta a crisis en África. La magnitud de algunas de estas contribuciones influye en las cifras globales y nos da una perspectiva general de las principales tendencias. Pero las decisiones de cómo asignar incluso las cantidades pequeñas de ayuda pueden influir en los resultados finales –y la decisión de a través de quién se canaliza puede afectar al comportamiento, la influencia y el equilibrio de poderes de aquellos involucrados en la respuesta–.

En los últimos años, la participación de un número de gobiernos no pertenecientes al CAD se ha hecho más visible. La palabra “visible” debe tomarse con cuidado. Algunos gobiernos no pertenecientes al CAD pueden haber estado proporcionando ayuda durante muchos años, pero sus contribuciones son difíciles de contabilizar porque no siguen las definiciones, conceptos o sistemas determinados por el grupo CAD. La respuesta al llamamiento inmediato lanzado por la ONU tras el terremoto de Haití en enero de 2010 proporciona una buena imagen de estas dinámicas cambiantes. 73 gobiernos respondieron. Arabia Saudí, el tercer mayor donante, contribuyó más que todos los donantes del CAD, a excepción de dos. Brasil fue el noveno donante. Tailandia, Nigeria, República Democrática del Congo (RDC) y Guinea Ecuatorial contribuyeron más que Bélgica, Irlanda y los Países Bajos de forma bilateral. En muchos sentidos, la situación era excepcional, y algunos de estos gobiernos habrán destinado dinero a través de otras agencias más que de forma bilateral. Sin embargo, de manera global, destaca que la distinción entre gobiernos donantes y receptores es mucho más difusa que anteriormente.

En el plano de la arquitectura de la ayuda humanitaria, que ha intentado converger y estandarizar sus sistemas, definiciones y conceptos a lo largo de los últimos 10-20 años, la mayor diversidad de fuentes de financiación, políticas y prácticas plantea un importante reto. En algunos de sus conceptos, definiciones y estructuras fundamentales se están tratando de incluir y cubrir las demandas de los múltiples actores involucrados.

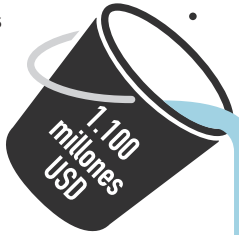
GOBIERNOS: 2008



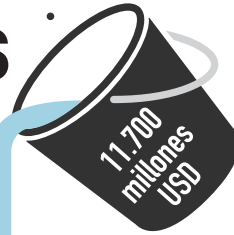
TOTAL DE GOBIERNOS

12.800 millones de USD

Gobiernos donantes de fuera del CAD (Datos del FTS)



Gobiernos donantes del CAD y la CE (Datos del CAD)



Agencias multilaterales y de la ONU

671 millones de USD 59,2%

Otros 3 mill USD 0,3%

ONG 109,5 mill USD 9,7%

Sector público 349 mill USD 30,8%

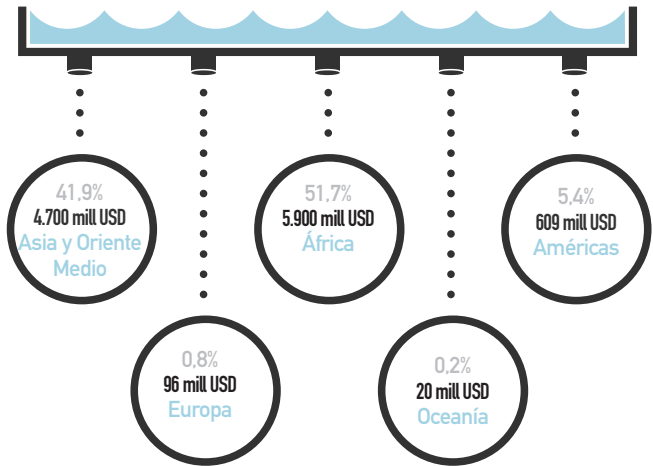
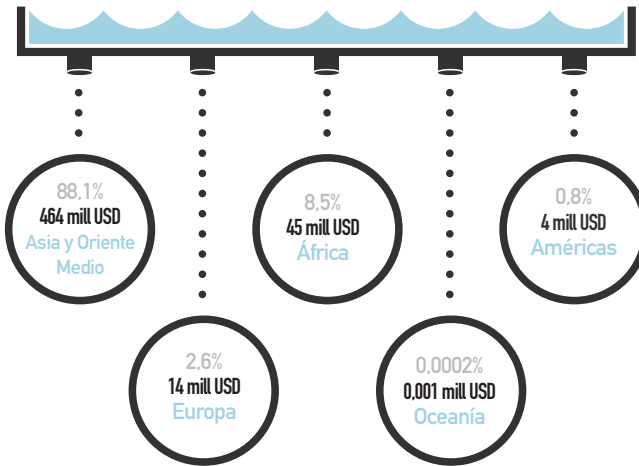
Agencias multilaterales y de la ONU

6.900 millones de USD 57,92%

Otros 474 mill USD 3,9%

Sector público 1.700 mill USD 14,5%

ONG 2.800 mill USD



5 RECEPTORES PRINCIPALES DE DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD

1	China	125 mill USD
2	Yemen	105 mill USD
3	Palestina/TPO	92 mill USD
4	Myanmar	68 mill USD
5	Sudán	24 mill USD

5 RECEPTORES PRINCIPALES DE DONANTES DEL CAD

1	Sudán	1.400 mill USD
2	Afganistán	868 mill USD
3	Etiopía	828 mill USD
4	Palestina/TPO	793 mill USD
5	Somalia	563 mill USD

GOBIERNOS: 2009

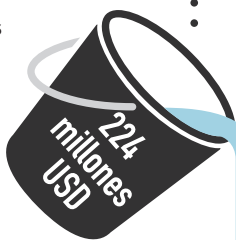


TOTAL DE GOBIERNOS

11.000 millones de USD

ESTIMACIÓN

Gobiernos donantes de fuera del CAD (Datos del FTS)



Gobiernos donantes del CAD y la CE (Datos del CAD)



Agencias multilaterales y de la ONU

194 millones de USD 86,6%

Otros 0,06 mill USD 0,03%

ONG 13,5 mill USD 6%

Sector público 16,4 mill USD 7,3%

Datos todavía no disponibles



5 RECEPTORES PRINCIPALES DE DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD

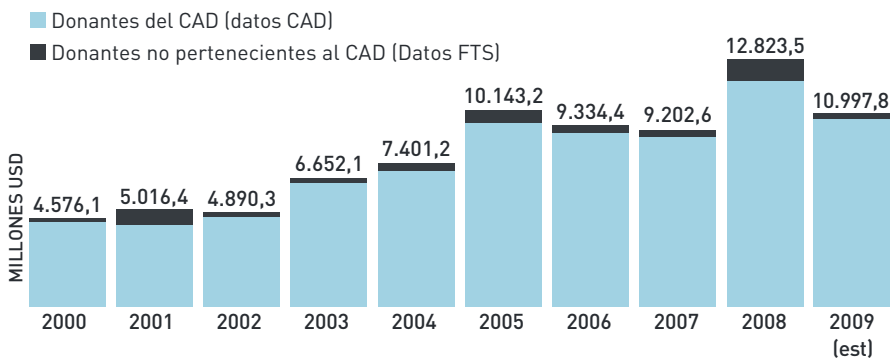
1	Palestina/TPO	100 mill USD
2	Yemen	37 mill USD
3	Afganistán	21 mill USD
4	Etiopía	8 mill USD
5	Indonesia	7 vmill USD

5 RECEPTORES PRINCIPALES DE DONANTES DEL CAD

1	Sudán	1.300 mill USD
2	Etiopía	678 mill USD
3	Pakistán	623 mill USD
4	Palestina/TPO	540 mill USD
5	RDC	507 mill USD

*DATOS DEL FTS

GRÁFICO 1: CONTRIBUCIONES GUBERNAMENTALES A LA AYUDA HUMANITARIA, 2000-2009



Los datos de 2009 se han estimado en función de los datos parciales preliminares de los donantes del CAD.

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD-OCDE y del FTS de UN OCHA

DONANTES DEL CAD

VOLÚMENES Y TENDENCIAS

Los datos parciales preliminares de 2009 indican que la ayuda humanitaria de los donantes del CAD alcanzó los 10.100 millones de dólares en 2009. En virtud de la experiencia de años anteriores, esperamos que este aumento llegue a los 11.000 millones cuando los datos finales se publiquen en diciembre de 2010. Sólo seis donantes del CAD han informado de un aumento en su ayuda humanitaria en 2009. Tres de estos aumentos no llegan a 7 millones. Más de la mitad de los 693 millones de disminución en la ayuda humanitaria del año anterior (390 millones) se debe al descenso en los volúmenes de la Comisión Europea.

Volviendo al último conjunto de datos disponibles, vemos que la ayuda humanitaria de los donantes del CAD alcanzó los 11.700 millones en 2008, aproximadamente 2.400 millones (o un 26%) más que en 2007. Otros grandes donantes incrementaron su gasto humanitario en Afganistán, Etiopía y Somalia. También incrementó la financiación para Myanmar, Zimbabue y Kenia –objetos de un llamamiento inmediato de la ONU, un llamamiento consolidado de la ONU y un plan de emergencia, respectivamente–. Más de la mitad (1.300 millones) de los 2.400 millones de incremento en 2008 procedió de Estados Unidos –motivado por incrementos sustanciales en

su desembolso a Afganistán (123 millones), Somalia (178 millones) y, principalmente, Etiopía (351 millones)–. El siguiente gran aumento en volumen procedió de la Comisión Europea (303 millones, motivado fundamentalmente por el gasto en Afganistán) y España, que incrementó su gasto humanitario hasta llegar a los 226 millones.

Los mayores picos en el gasto a lo largo de los últimos 10 años se pueden atribuir a las principales crisis –Afganistán e Irak en 2003/04 por ejemplo, el tsunami del Océano Índico y el terremoto del Sudeste Asiático en 2004/05–. El efecto “trinquete” también fue evidente: a un pico en el gasto, impulsado por una gran emergencia, le siguió una financiación alta, que fue superior a la obtenida antes de la emergencia. Así que, aunque la ayuda humanitaria cayó en 2006 y 2007 tras la respuesta mundial al terremoto-tsunami del Océano Índico, estaba por encima de los niveles alcanzados en 2004. Asimismo, la cifra de 10.100 millones de dólares de gasto en ayuda humanitaria parcial y preliminar para 2009 es menor que la de 2008, pero superior a la de años anteriores.

La tendencia a largo plazo en ayuda humanitaria muestra un claro camino ascendente, con un incremento de media de 6.9% por año entre el año 2000 y 2008.

AYUDA HUMANITARIA Y EL CONTEXTO DEL CAD

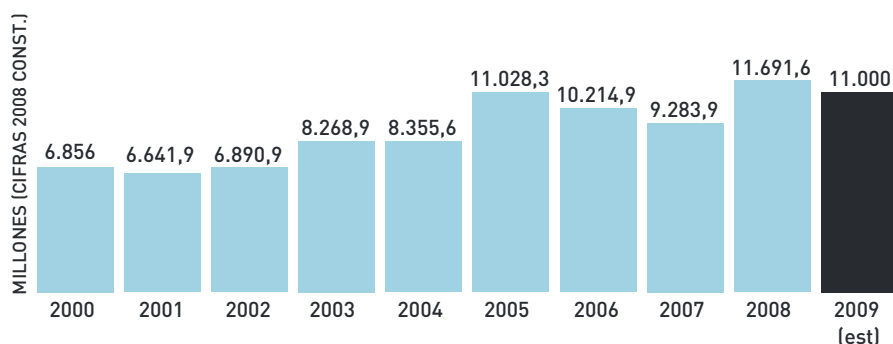
En la información del CAD, la ayuda humanitaria es un sector de la AOD cuya finalidad específica es “salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad de los seres humanos durante y después de las emergencias”. Incluye: prevención y preparación ante desastres, reconstrucción, coordinación, protección y servicios de apoyo, ayuda alimentaria de emergencia y otra ayuda de emergencia. Esta estricta definición de ayuda humanitaria, que está determinada por los principios de neutralidad e imparcialidad, la distingue de la ayuda al desarrollo, que puede estar sujeta a alguna condicionalidad.

Mientras que la ayuda humanitaria se ha visto tradicionalmente como a corto plazo, otros sectores de la AOD (algunas veces llamados “ayuda al desarrollo”) tales como gobernanza, crecimiento, servicios sociales, educación, salud, agua y saneamiento, se ven como duraderos, a largo plazo y reductores de la pobreza. Desde el año 2000, el porcentaje de ayuda humanitaria en la AOD ha estado comprendido entre un 7.5% en 2001 y un 10.2% en 2005.

Las fluctuaciones anuales en el gasto humanitario pueden ser más extremas que para otros tipos de AOD ya que reflejan las respuestas de los donantes a las emergencias de comienzo repentino así como a las emergencias ya existentes.

La AOD humanitaria, eximida de las normas que gobiernan otros tipos de AOD, permite a los donantes proporcionar ayuda a personas en algunos países a las que, de otra manera, no habrían sido capaces de ayudar. Pero en cierto modo, la distinción es algo artificial. A las personas que viven en crisis, poco les importa cómo se define su ayuda –pero sí si se incrementa la seguridad alimentaria, si se mitiga el riesgo, si se cubren las necesidades de salud inmediatas, o si se reduce la pobreza–. Por tanto, tratamos de contextualizar la AOD humanitaria colocándola en el contexto de otros flujos de ayuda.

GRÁFICO 2: CONTRIBUCIONES DE LOS DONANTES DEL CAD A LA AYUDA HUMANITARIA, 2000-2009



Fuente: Development Initiatives, basado en datos del CAD-OCDE

CAMBIOS EN LOS TIPOS DE AYUDA HUMANITARIA

Alrededor de la mitad de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD se gasta en ayuda de emergencia. En 2008, el porcentaje se redujo ligeramente en favor de la ayuda alimentaria de emergencia, que se incrementó como respuesta a la crisis de los precios de los alimentos:

- Los principales receptores de ayuda alimentaria en 2008 fueron Sudán y Etiopía, que recibieron 600 millones de dólares cada uno (el siguiente receptor fue Somalia con 300 millones).
- El principal donante fue Estados Unidos (con 2.200 millones en 2008), seguido de la CE (570 millones).

La coordinación, protección y los servicios de apoyo se incrementaron en más del doble hasta alcanzar los 445 millones de dólares:

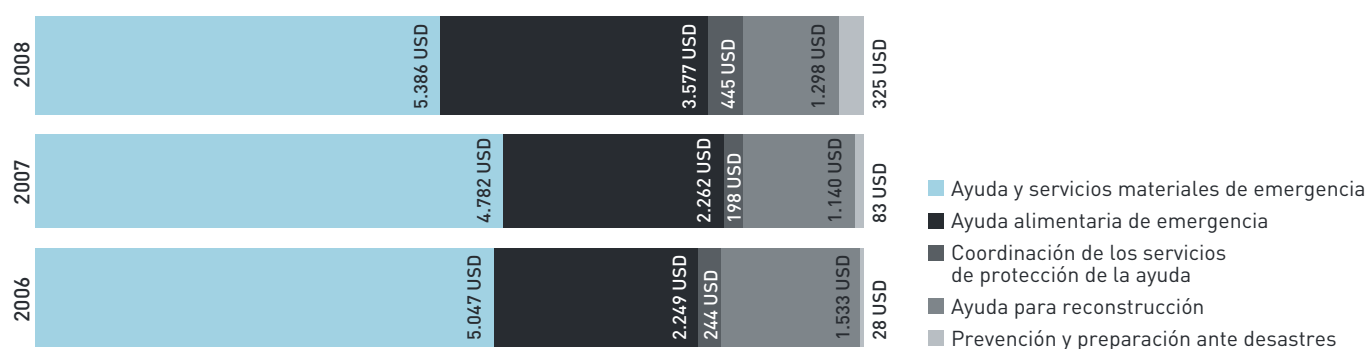
- Los principales receptores de este tipo de ayuda fueron Afganistán y la República Democrática del Congo (RDC), 41 millones cada uno; Sudán, Chad, Palestina/TPO, con 40 millones cada uno.
- El principal donante fue Japón (84 millones).

Las contribuciones a la prevención y preparación ante desastres se triplicaron en 2008 hasta alcanzar los 325 millones:

- Un tercio de esta cantidad (111 millones) no se puede atribuir a una región en particular.
- 25 millones son atribuibles a América, 17 millones a programas en Bangladesh; y cerca de 10 millones a Indonesia, República Dominicana y Kenia.
- El principal donante fue la CE.

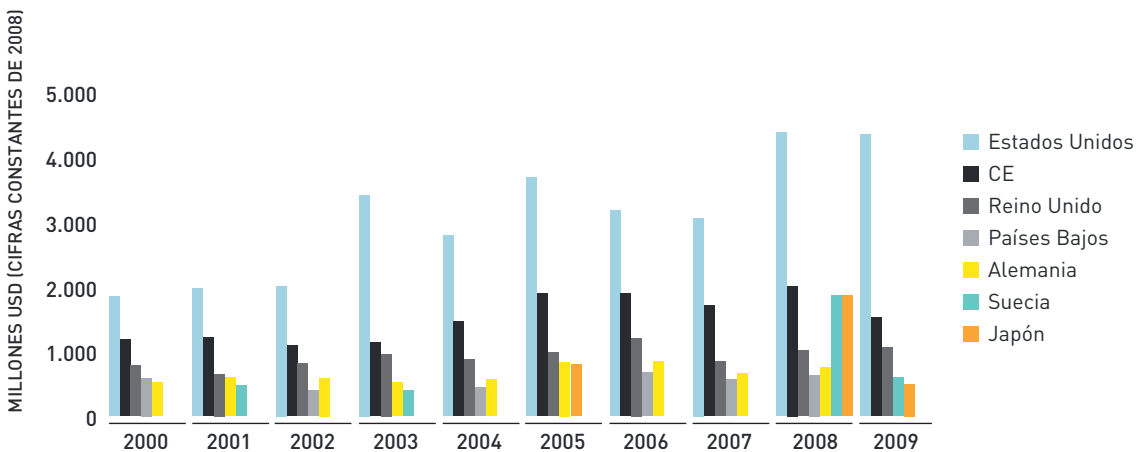
(Véase gráfico 3).

GRÁFICO 3: TIPOS DE AYUDA HUMANITARIA DEFINIDOS POR EL CAD, 2006-2008



Fuente: CAD-OCDE

GRÁFICO 4: LOS CINCO PRINCIPALES DONANTES DEL CAD, 2000-2009.
LOS DATOS DE 2009 ESTÁN INCOMPLETOS Y SON PRELIMINARES



Fuente: CAD-OCDE

PRINCIPALES DONANTES

Estados Unidos, la CE y el Reino Unido son los principales donantes de ayuda humanitaria. En conjunto suman 55.000 millones de dólares (más de la mitad) de los 89.300 millones proporcionados por los donantes del CAD en los últimos diez años. Los datos preliminares parciales indican que contribuyeron con 4.500 millones, 1.500 millones y 1.000 millones respectivamente en 2009 –esperamos ver un incremento en las contribuciones de la CE y Reino Unido cuando los datos finales estén disponibles en diciembre de 2010–. Los últimos datos completos indican que estos tres donantes proporcionaron 4.400 millones, 2.000 millones y 1.100 millones respectivamente en 2008. Sin los datos finales completos de 2009, es muy pronto para realizar ninguna conclusión sobre lo que muestran los datos –pero la contribución de Estados Unidos es probable que permanezca sin

cambios, las contribuciones de la CE pueden descender y las del Reino Unido incrementarse–. (Véase gráfico 4).

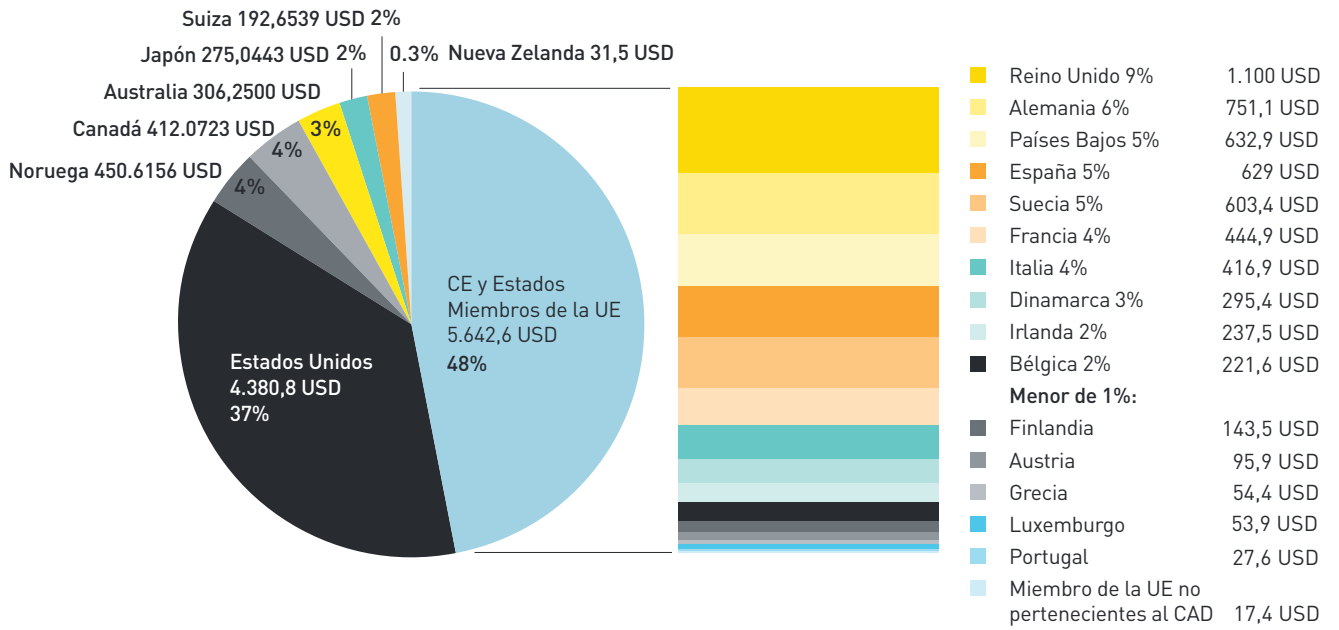
Alemania ha sido el cuarto gran financiador en cuanto a volumen de ayuda humanitaria desde 2001. Los Países Bajos han sido el tercer gran financiador en seis de los últimos nueve años, aunque los datos preliminares muestran un descenso del 30% en su gasto humanitario de 2009. La implicación de Japón en la ayuda humanitaria tras el tsunami del Océano Índico, lo llevaron a ocupar el quinto puesto en 2005. En los años en los que las contribuciones de Suecia han sido mayores que las de los Países Bajos, ha ocupado el quinto puesto.

En conjunto, la CE y la UE de 15 Estados miembros contribuyeron con un 48% (5.600 millones) de la ayuda humanitaria oficial de 2008. (Véase gráfico 5).

¿CUÁNTA GENEROSIDAD HAY DETRÁS DE LAS CIFRAS?

Las aportaciones por ciudadano donante y como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) del país donante proporcionan perspectivas de generosidad adicionales –y diferentes–. Mientras que Estados Unidos es el mayor donante en términos de volumen, Luxemburgo, Noruega y Suecia proporcionan con gran diferencia la mayor ayuda humanitaria en términos de contribución por ciudadano. Junto con Irlanda, estos donantes que también son los más generosos, contribuyen con un 0,10% o más de su renta nacional bruta (RNB) para temas humanitarios. Véase el gráfico al final del capítulo.

GRÁFICO 5: PORCENTAJES DE AYUDA HUMANITARIA DE DONANTES DEL CAD, 2008



Fuente: CAD-OCDE

CANALES PRINCIPALES

A diferencia de otros gobiernos donantes, y a diferencia del patrón que caracteriza otros tipos de gasto de AOD, los donantes del CAD casi nunca canalizan su ayuda humanitaria directamente a gobiernos receptores –de hecho, representa sólo un 3% del total en 2008 (la mayor parte fue una contribución que hizo Japón al gobierno de Bangladesh para un proyecto de rehabilitación tras el Ciclón Sidr)–. En cambio, la ayuda fluye a través de distintas agencias y organizaciones –otras agencias del sector público tanto en países donantes como receptores, agencias de la ONU, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la CE, ONG y organizaciones de la sociedad civil–. Algunas de estas agencias y organizaciones utilizarán la financiación directamente para operaciones humanitarias, otras en cambio se convierten y cada elección de a través de quién canalizar la ayuda humanitaria es importante ya que incluyen en quién tiene el poder dentro del sistema y quién no.

Actualmente no es posible hacer un seguimiento de la ayuda desde el momento en el que sale del donante hasta el punto en el que llega al receptor, por ello, aquí miramos el desembolso de donantes al primer receptor.

A lo largo de los últimos tres años, cerca del 60% de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD se ha canalizado a través de organizaciones multilaterales, principalmente agencias de la ONU. Los tres principales receptores de los 6.900 millones de dólares canalizados a través de organizaciones multilaterales

en 2008 fueron el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que recibió 2.900 millones de dólares o el 24,4% del total; el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que recibió 1.300 millones de dólares o el 10,6% del total; y la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), 622 millones de dólares (5,2% del total). [Véase Gráfico 6].

2.800 millones de dólares, un 25% del total de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD, se canalizaron directamente a través de ONG y organizaciones de la sociedad civil en 2008:

- 800 millones de dólares (6,7% del total) en contribuciones al Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.
- 611 millones o el 5,1% del total al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).
- 150 millones (1,3% del total) a sociedades nacionales en los países donantes.
- 1,4 millones a las sociedades nacionales en países socios.
- 30 millones (0,2% del total) directamente a la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja.
- 402 millones (3,4% del total de ONG internacionales e institutos de investigación).
- 1.600 millones (13% del total) a ONG nacionales registradas en el país donante.
- 47 millones (0,4%) a ONG en países de desarrollo.

GRÁFICO 6: CANALES DE AYUDA HUMANITARIA EN LA PRIMERA FASE DE ENTREGA, 2006-2008

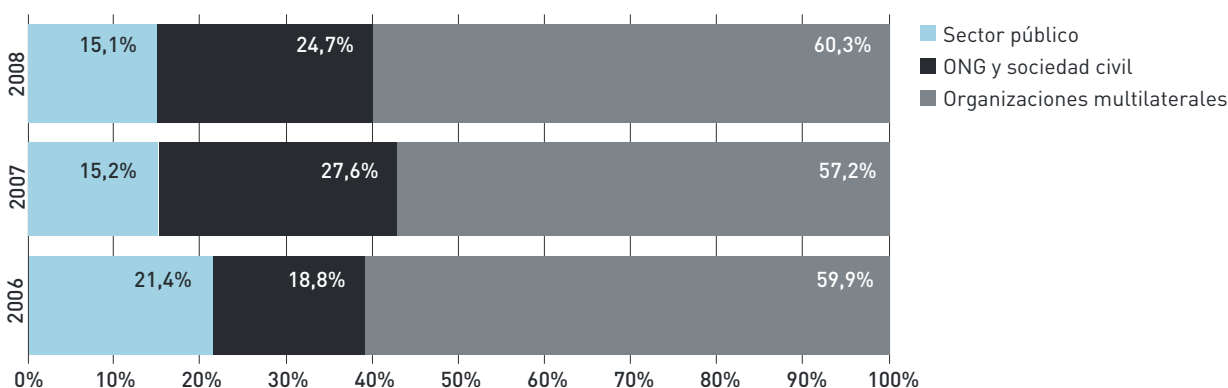
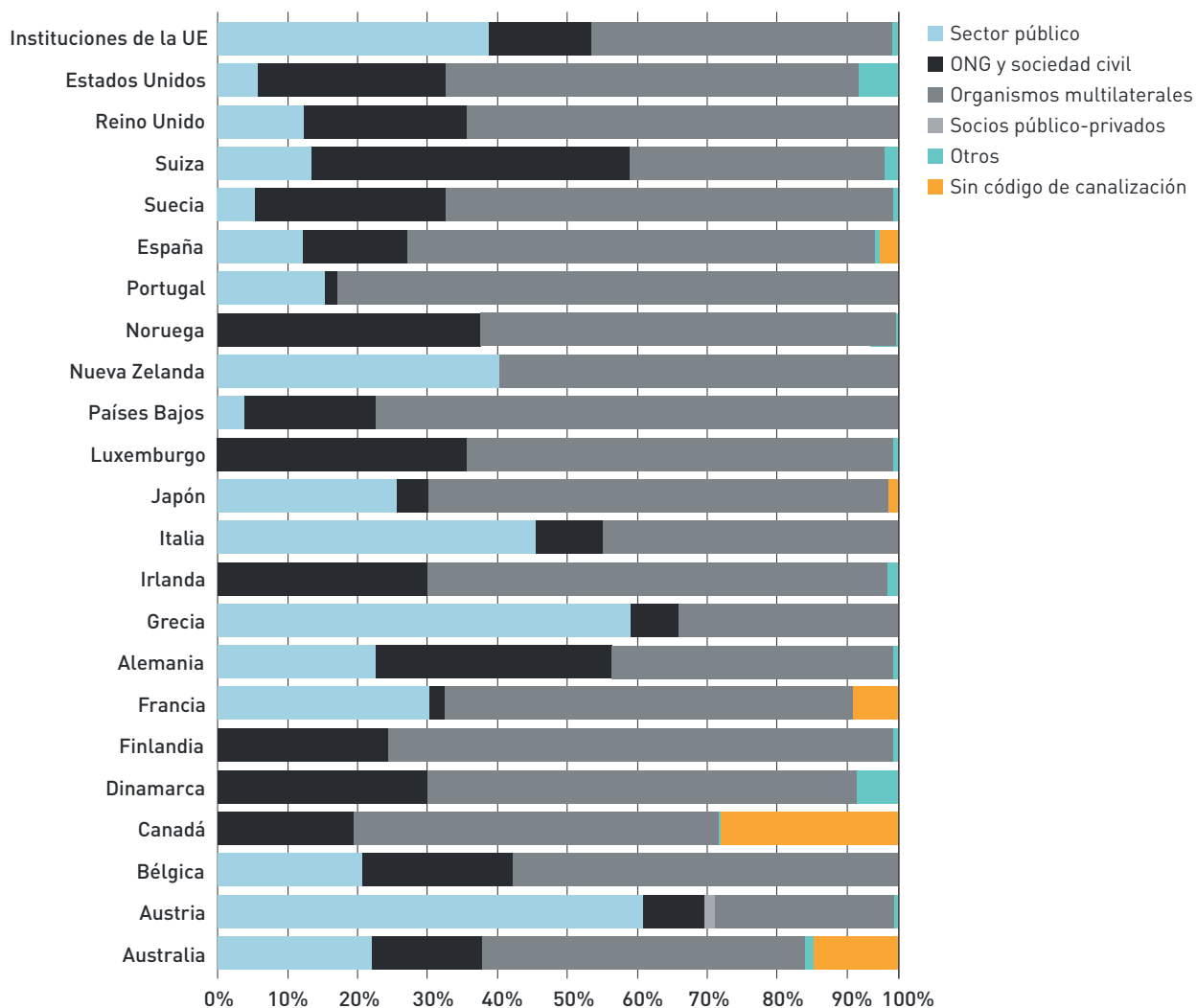


GRÁFICO 7: CANALES DE AYUDA HUMANITARIA POR DONANTE DEL CAD EN LA PRIMERA FASE DE ENTREGA, 2008



Fuente: CAD-OCDE

En 2008, los donantes del CAD gastaron 1.700 millones de dólares (15,1%) a través del sector público –un canal que compromete a las agencias gubernamentales donantes, tales como embajadas y ministerios, universidades y gobiernos receptores–.

El gráfico anterior (Gráfico 7) muestra cuánto puede variar la elección del canal por parte del donante:

- La cantidad de ayuda humanitaria gastada directamente a través de las ONG y las organizaciones de la sociedad civil varían entre un 1,9%, en el caso de Portugal, y un 46,6%, en el caso de Suiza.
- Luxemburgo no canaliza ningún dinero a través del sector público, mientras que Austria invierte tres quintos de su ayuda humanitaria de esta forma.
- 14 donantes gastan más del 60% de su ayuda a través de agencias multilaterales y de la ONU.

PAÍSES RECEPTORES

Sudán fue el principal receptor de ayuda humanitaria de los donantes del CAD por cuarto año consecutivo en 2008. Los 1.400 millones de dólares representaron el 13,7% del total asignado por los donantes del CAD a países específicos.

Mientras que el porcentaje del total descendió en 2008 (desde un 17,1% en 2007), el volumen actual de ayuda al país se incrementó en 56 millones. El siguiente principal receptor fue Afganistán (868 millones), seguido de Etiopía (829 millones).

Siete de los 10 receptores principales de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD en 2007 volvieron a serlo en 2008 –Sudán, Palestina/TPO, República Democrática del Congo (RDC), Afganistán, Etiopía, Somalia e Irak–.

Mientras, Líbano, Pakistán e Indonesia fueron reemplazados por Myanmar, Zimbabue y Kenia –objetos de un llamamiento inmediato de la ONU, un llamamiento consolidado de la ONU y un plan de emergencia respectivamente en 2008. (Véase Gráfico 8).

Sudán ha sido, con diferencia, el principal receptor de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD desde 1999, con 8.200 millones (11,4%) de los 72.000 millones desembolsados a países específicos. Palestina/TPO es el siguiente con un 9% o 6.500 millones del total, seguido de Irak con 5.800 millones o un 8,1% del total. Cerca del 48% de la ayuda humanitaria de Irak a lo largo de los últimos 10 años llegó en 2003 y 2004. (Véanse Tablas 1&2).

GRÁFICO 8: PORCENTAJES DE AYUDA HUMANITARIA DE DONANTES DEL CAD, 2008

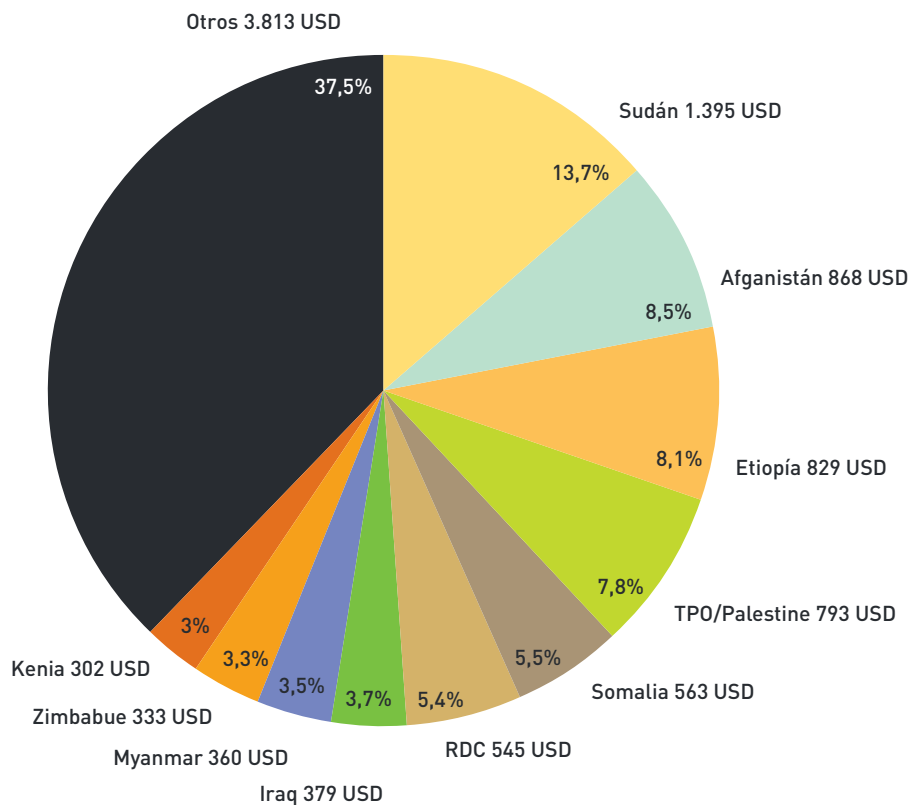


TABLA 1: PAÍSES QUE FIGURAN COMO LOS 10 PRINCIPALES RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA DEL CAD, 1999-2008

	Nº DE VECES QUE HA APARECIDO EN EL TOP 10	TOTAL RECIBIDO (MILLONES DE USD)	PORCENTAJE DEL TOTAL ASIGNABLE A TODOS LOS PAÍSES	PORCENTAJE DEL TOTAL ASIGNABLE A LOS PAÍSES DEL TOP 10	AYUDA HUMANITARIA COMO PORCENTAJE DE LA AOD EN ESE PERIODO
Sudán	10	8.207 USD	11,4%	19,5%	69,8%
Palestina/TPO	10	6.452 USD	9,0%	15,3%	46,8%
Irak	10	5.790 USD	8,1%	13,8%	9,4%
Afganistán	9	5.363 USD	7,5%	12,7%	23,7%
Etiopía	9	4.635 USD	6,5%	11,0%	23,5%
RDC	8	3.175 USD	4,4%	7,5%	16,4%
Bosnia-Herzegovina	2	2.748 USD	3,8%	6,5%	33,6%
Serbia	3	2.698 USD	3,8%	6,4%	16,3%
Estados de la Ex-Yugoslavia	3	2.389 USD	3,3%	5,7%	70,2%
Somalia	3	2.357 USD	3,3%	5,6%	74,1%
Indonesia	4	2.221 USD	3,1%	5,3%	13,5%
Angola	6	2.064 USD	2,9%	4,9%	38,4%
Líbano	2	1.933 USD	2,7%	4,6%	44,0%
Uganda	2	1.709 USD	2,4%	4,1%	12,3%
Pakistán	3	1.708 USD	2,4%	4,1%	9,5%
Kenia	1	1.554 USD	2,2%	3,7%	18,3%
Burundi	2	1.447 USD	2,0%	3,4%	42,0%
Sri Lanka	1	1.376 USD	1,9%	3,3%	21,6%
Liberia	1	1.288 USD	1,8%	3,1%	39,8%
Zimbabue	2	1.136 USD	1,6%	2,7%	32,8%
RPDC	2	1.094 USD	1,5%	2,6%	60,7%
Eritrea	1	947 USD	1,3%	2,2%	33,3%
Sierra Leona	1	920 USD	1,3%	2,2%	22,5%
India	1	775 USD	1,1%	1,8%	4,5%
Myanmar	1	711 USD	1,0%	1,7%	38,3%
Mozambique	1	698 USD	1,0%	1,7%	3,9%
Albania	1	446 USD	0,6%	1,1%	10,3%
Timor-Leste	1	385 USD	0,5%	0,9%	13,4%

Fuente: Development Initiatives, basado en datos del CAD-OCDE

TABLA 2: TOP 10 DE RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA PROCEDENTE DE DONANTES DEL CAD, 1999-2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Serbia 842 USD	Serbia 754 USD	Afganistán 594 USD	Afganistán 886 USD	Irak 1.187 USD	Irak 1.001 USD	Sudán 1.412 USD	Sudán 1.401	Sudán 1.338 USD	Sudán 1.395 USD
2	Estados Ex-Yugoslavia 557 USD	Estados Ex-Yugoslavia 310 USD	Palestina/TPO 372 USD	Palestina/TPO 479 USD	Etiopía 813 USD	Sudán 871 USD	Indonesia 720 USD	Palestina/TPO 803 USD	Palestina/TPO 880 USD	Afganistán 868 USD
3	Bosnia-Herzegovina 279 USD	Palestina/TPO 275 USD	Serbia 319 USD	Angola 283 USD	Afganistán 508 USD	Palestina/TPO 573 USD	Etiopía 658 USD	Indonesia 484 USD	RDC 430 USD	Etiopía 829 USD
4	Albania 238 USD	Etiopía 234 USD	Etiopía 222 USD	RDC 269 USD	Palestina/TPO 476 USD	Etiopía 445 USD	Irak 633 USD	RDC 454 USD	Irak 347 USD	Palestina/TPO 793 USD
5	Sudán 235 USD	Afganistán 174 USD	RDC 194 USD	Sudán 268 USD	Sudán 368 USD	Afganistán 432 USD	Palestina/TPO 484 USD	Irak 421 USD	Libano 340 USD	Somalia 563 USD
6	Palestina/TPO 230 USD	Mozambique 168 USD	Irak 187 USD	Etiopía 242 USD	Angola 317 USD	RDC 298 USD	Pakistán 404 USD	Pakistán 410 USD	Afganistán 326 USD	RDC 545 USD
7	RPDC 219 USD	Angola 163 USD	Sudán 180 USD	Sierra Leona 182 USD	RDC 264 USD	Angola 220 USD	Sri Lanka 383 USD	Libano 405 USD	Etiopía 301 USD	Irak 379 USD
8	Angola 190 USD	Irak 150 USD	India 162 USD	Estados Ex-Yugoslavia 157 USD	Eritrea 180 USD	Liberia 177 USD	Afganistán 328 USD	Etiopía 354 USD	Somalia 279 USD	Myanmar 360 USD
9	Indonesia 179 USD	Timor-Leste 146 USD	Bosnia-Herzegovina 159 USD	Irak 157 USD	Burundi 154 USD	Uganda 170 USD	RDC 322 USD	Afganistán 354 USD	Pakistán 245 USD	Zimbabue 333 USD
10	Irak 139 USD	Sudán 136 USD	Angola 151 USD	RPd 152 USD	Uganda 148 USD	Burundi 169 USD	Zimbabue 221 USD	Somalia 330 USD	Indonesia 241 USD	Kenia 302 USD

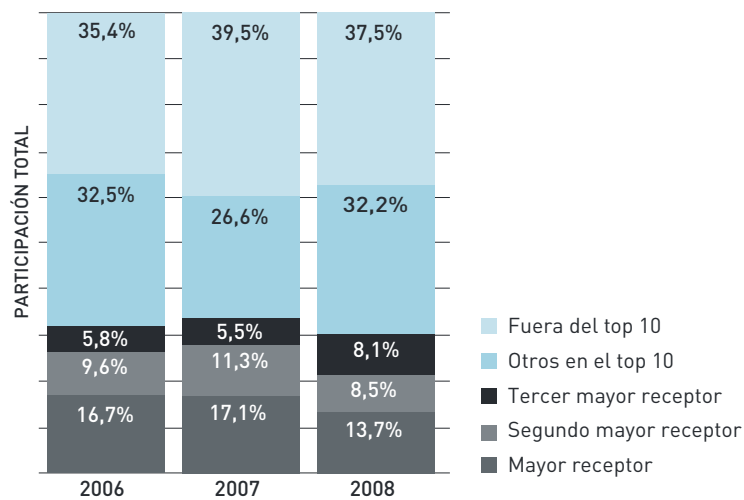
Calculado utilizando como base los precios constantes de 2008. Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD-OCDE.

Juntos, los 10 principales receptores de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD desde 1999 –Sudán, Palestina/TPO, Irak, Afganistán, Etiopía, RDC, Bosnia-Herzegovina, Serbia, los Estados de la Ex-Yugoslavia y Somalia (en este orden)– han representado el 57,7% (41.500 millones) del total de la ayuda humanitaria desembolsada por los donantes del CAD en ese período de 10 años. Tal y como muestra el patrón de la Tabla 2, algunos países aparecen regularmente en la lista de los 10 principales receptores. También es destacable el que algunos países son objeto de diferentes tipos de emergencias que requieren distintos tipos de financiación: algunos son el resultado de conflictos que tiene un final claro desde el punto de vista de la financiación humanitaria (por ejemplo,

Bosnia-Herzegovina, Serbia, los Estados de la Ex-Yugoslavia y Angola); algunas situaciones son más complejas y requieren una financiación continuada (Sudán, RDC); y otras son el resultado de desastres naturales donde se ve un pico en la financiación durante un año o dos (India tras el terremoto de Gujarat en 2001, Pakistán en 2005 y 2006 tras el terremoto de Kashmir e Indonesia/Sri Lanka en 2005 y 2006 tras el tsunami).

La ayuda humanitaria se concentra en un pequeño número de países. Los 10 principales receptores de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD representó el 62,5% (6.400 millones) del total en 2008. El 37,5% restante (3.800 millones) se repartió entre 138 países. (Véase Gráfico 9).

GRÁFICO 9: CONCENTRACIÓN DE FINANCIACIÓN DE PAÍSES RECEPTORES DE DONANTES DEL CAD, 2006-2008



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD-OCDE

POBLACIÓN

87 millones

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
171 DE 182 PAÍSES

0,414

ESPERANZA DE VIDA DESDE
EL NACIMIENTO 151 DE 176 PAÍSES

54,7 años

TASA DE ALFABETIZACIÓN EN ADULTOS
[% >15 AÑOS] 145 DE 151 PAÍSES

35,9%

PERSONAS QUE NO UTILIZAN UNA FUENTE
MEJORADA DE AGUA
146 DE 150 PAÍSES

58%

CLASIFICADO COMO

Estado frágil

Etiopía

La ayuda humanitaria a Etiopía fue más del doble en 2008 hasta alcanzar los 829 millones. Esto fue debido principalmente a un incremento en la ayuda de Estados Unidos, que aportó 563 millones, principalmente en forma de ayuda alimentaria de emergencia en especie. Como proveedor del 71% de la ayuda humanitaria total del país, Estados Unidos tiene un papel destacado en la configuración de la respuesta a un país dependiente agrícolamente que, en vez de mostrar signos de crecimiento económico a lo largo de los últimos años, ha sufrido sequías sucesivas, que han afectado directamente a la seguridad alimentaria de 5-10 millones de personas (6%-11% de la población) –una situación incrementada por los altos precios de los alimentos y el combustible en 2008–.

En 2008, el 82% de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD se suministró en forma de ayuda alimentaria de emergencia (“humanitaria”). Cuando se suma a los 312 millones provistos en forma de ayuda alimentaria para el “desarrollo” (programas de seguridad alimentaria y protección de los cultivos), la ayuda alimentaria representó el 42,6% (957 millones) de los 2.200 millones de la AOD bilateral de los donantes del CAD. 43 millones (1,9% de la AOD) se invirtieron en desarrollo agrícola. Parte de esta ayuda se suministró como apoyo al Programa de Red de Seguridad Productiva (PSNP, por sus siglas en inglés, Productive Safety Net Programme) del gobierno etíope, cuyo objetivo es mejorar la seguridad alimentaria de 7,5 millones de personas en ocho regiones (Afar, Amhara, Dire Dawa, Harar, Oromiya, Pueblos del Sur, Nacionalidades y Regiones de las Naciones, Somali y Tigray). (Véase Gráfico 1).

Aunque la economía etíope ha crecido de forma constante a lo largo de los últimos diez años y se ha alcanzado algún progreso, el país todavía tiene

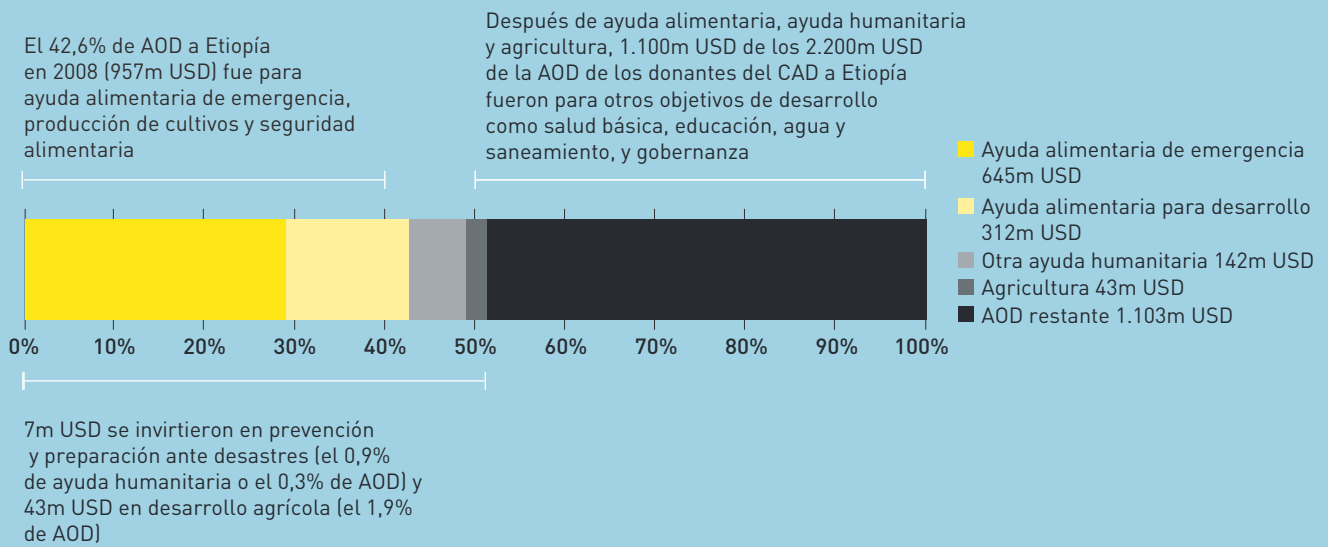
altas tasas de malnutrición y bajas tasas de inscripción escolar primaria. Ocupó el puesto 171 de 182 países en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD) en 2009. Después de la ayuda alimentaria, los 1.100 millones se destinaron a otros objetivos de desarrollo tales como salud básica, educación y agua y saneamiento en 2008.

La sequía significa que queda menos dinero en la economía de ese año, lo que debilita los efectos de los programas de desarrollo tales como el PSNP y hunde a las personas todavía más en la pobreza. Tras sufrir seis graves sequías en sólo veinte años, deforestación, erosión del suelo, inundaciones y una caída en los precios mundiales de los cultivos comerciales, muchas familias que ya estaban viviendo en la pobreza no pueden recuperarse entre una crisis y la siguiente. (Véase Gráfico 2).

Mientras que los precios de los alimentos parecen haberse estabilizado desde noviembre de 2008, los datos de la Agencia Central de Estadística del país indican que los precios del pan y los cereales están casi al doble de lo que estaban a finales de 2007. La situación se vio agravada por las lluvias Belg en 2009, que no sólo redujeron la cosecha sino que también retrasaron e incluso impidieron la plantación de cultivos de alto rendimiento tales como el maíz y el sorgo. Los datos del FTS indican que la ayuda alimentaria estuvo muy presente en las agendas de los donantes en 2009 –el 75,2% de los 678 millones de dólares (421 millones fueron aportados por Estados Unidos) declarados como ayuda humanitaria a Etiopía se invirtieron en cubrir las necesidades alimenticias–.

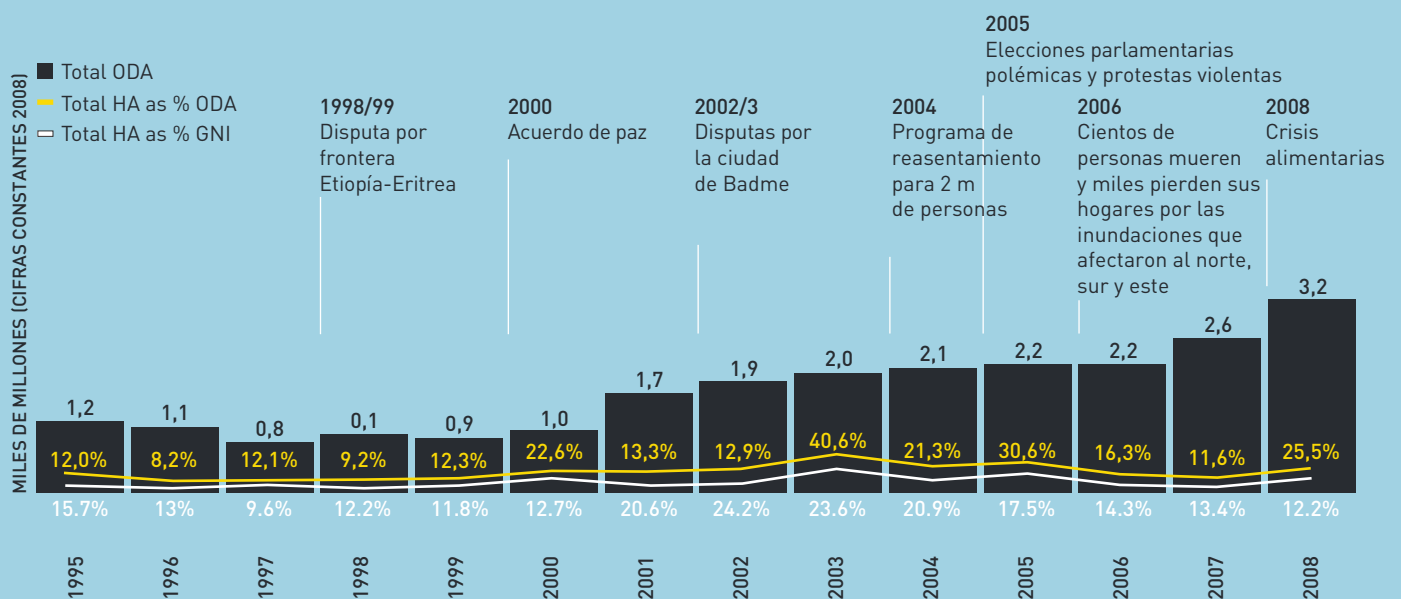
Etiopía ha sido el quinto principal receptor de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD a lo largo de los últimos diez años, con 19.000 millones (23,5%) del total asignado a países específicos.

GRÁFICO 1: DESGLOSE DE LA AOD BILATERAL DE LOS DONANTES DEL CAD A ETIOPÍA, 2008



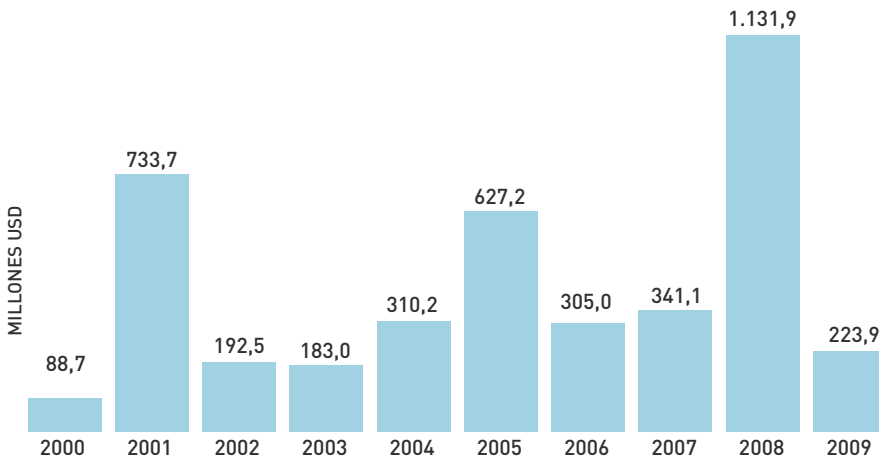
Fuente: CAD-OCDE

GRÁFICO 2: MAPA DE LA AYUDA, RNB Y OTROS EVENTOS CLAVE, 1995-2008



Fuente: CAD-OCDE y British Broadcasting Corporation (BBC)

GRÁFICO 10: AYUDA HUMANITARIA DEL FTS DE DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2000-2009



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD

VOLÚMENES Y TENDENCIAS

La ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD alcanzó los 224 millones en 2009, lo que supone una gran caída en comparación con los 1.100 millones de 2008, y además es la cuarta cifra más baja declarada desde el año 2000. El 80% de la caída en las contribuciones no es tan sorprendente dado que el 44% de la ayuda humanitaria de 2008 fue un pago excepcional de 500 millones de Arabia Saudí al llamamiento especial realizado por el PMA para la crisis alimentaria. (Véase Gráfico 10).

La ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD se caracteriza por contribuciones excepcionales parecidas, que tienen como resultado grandes fluctuaciones cada año. En 2001 por ejemplo, 645 millones (el 88%) de los 734 millones fueron de Arabia Saudí a Palestina/TPO. No todas las fluctuaciones anuales se deben a grandes contribuciones de un donante único. En

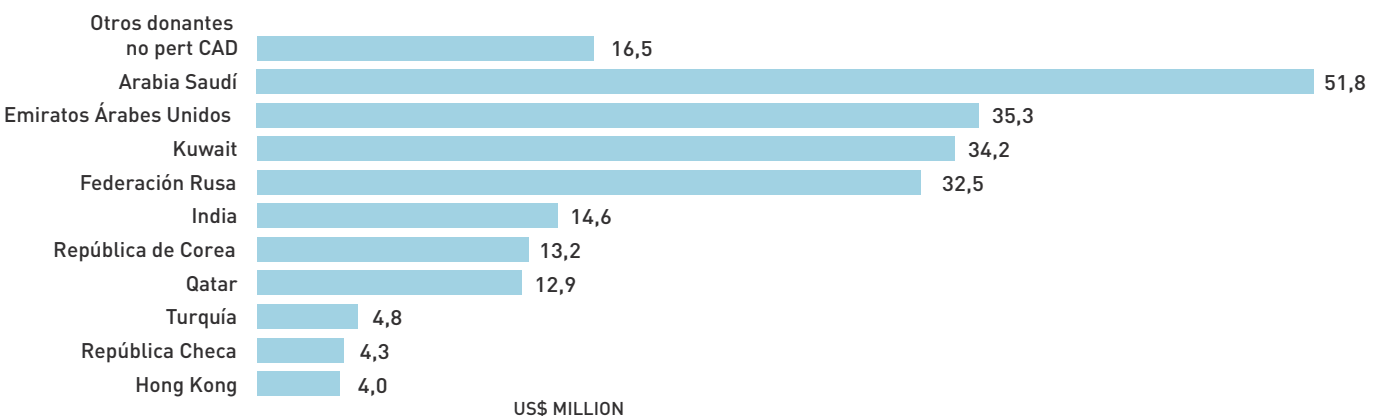
2005, al menos el 75%, o los 476,6 millones, de ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD fueron aportados por 91 países en respuesta al terremoto-tsunami del Océano Índico.

PRINCIPALES DONANTES

En 2009 Arabia Saudí fue el principal donante con 51,8 millones (23%) del total. Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y la Federación Rusa también informaron de contribuciones superiores a los 30 millones. En 2009, los diez donantes principales contribuyeron con el 93% del total de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD. (Véase Gráfico 11).

En los últimos cinco años sólo cinco donantes no pertenecientes al CAD han estado siempre presentes en la lista de los diez principales donantes: Arabia Saudí, EAU, Kuwait, Rusia y Turquía. En términos de volumen, los tres Estados del golfo han

GRÁFICO 11: TOP 10 DE LOS DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2009



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

TABLA 3: PRINCIPALES DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2000-2009, CLASIFICADOS POR EL TOTAL DE AYUDA HUMANITARIA EN TODO EL PERÍODO. TODAS LAS CIFRAS ESTÁN EN MILLONES DE USD

DONANTES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Arabia Saudí	11,7	656,7	28,8	59,2	35,1	115,9	131,1	212,5	727,2	51,8	2030,0
Corea	53,9	68,8	94,5	26,6	118,1	3,8	18,1	30,3	30,7	13,2	457,9
EAU	0,5	0,01		2,5	101,4	99,8	43,8	45,1	110,6	35,3	439,0
Kuwait		0,4	3,2	27,7	11,0	13,3	24,2	11,0	95,6	34,2	220,6
Federación Rusa	1,8	0,8	17,8	17,2	17,5	20,5	19,9	2,9	44,0	32,5	175,0
Turquía	3,1	0,03	4,1	1,1	10,0	78,7	11,4	11,1	9,7	4,8	134,0
China	6,0	0,8	0,2	0,3	3,2	65,8	1,1	6,9	9,2	0,5	93,9
Qatar	0,6	1,0		15,3		45,7	4,5	0,2	2,5	12,9	82,7
India	0,2		7,4	12,9	0,4	25,0	1,0	1,0	5,2	14,6	67,9
Sudáfrica	1,5	0,5	19,8	8,5	5,1	5,9	15,6	1,2	1,3	1,0	60,6
Tailandia	0,2	0,1	0,7	0,4		10,9	0,1	0,04	27,4	0,1	39,9
República Checa	0,4	0,3	0,2	1,1	1,1	9,4	4,5	3,5	4,5	4,3	29,1
Kirguistán						27,1			0,1		27,2
Argelia		0,0	4,8	3,2		14,8		0,01	0,01	0,01	22,7
Polonia	0,02	0,5	0,2	0,1	0,2	6,9	2,2	2,2	3,3	2,1	17,6
Kazajastán		0,2			1,0	3,0	0,8	0,1	9,7	0,1	14,8
Eslovaquia		0,4	0,1		0,04	3,5	1,0	1,4	3,1	0,9	10,4
Rumanía	2,3		3,2	0,2	0,1	0,8		0,4	2,4	0,1	9,5
Liechtenstein	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,9	1,3	2,2	3,3	0,4	9,0
Hong Kong							2,0	1,6	0,6	4,0	8,2
Libia	1,5				0,01	2,0	4,5				8,0
Irak									8,0		8,0
Hungría		0,5	0,2	0,1	0,5	2,3	0,2	0,4	2,0	0,3	6,5
Israel	1,2	0,3	0,04	0,01		1,5	0,1	0,1	2,1	0,2	5,6
Bahrein							5,0				5,0
Omán	0,1		2,0		0,03					2,0	4,2
Trinidad y Tobago		0,1			1,3	2,0	0,02	0,1	0,02	0,02	3,5
Taiwan (Provincia de China)		1,0	0,1	0,1		0,3		0,3		0,01	1,8
Malawi	0,1			1,5							1,6
Namibia	0,8								0,2	0,001	1,0

1 ^{er} donante	4 ^o donante	7 ^o donante	10 ^o donante
2 ^o donante	5 ^o donante	8 ^o donante	Fuera del top 10
3 ^{er} donante	6 ^o donante	9 ^o donante	

Téngase en cuenta que estas cifras no incluyen la respuesta a nivel nacional, es decir, el apoyo a la ayuda humanitaria procedente de dentro del país receptor. Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

sido muy importantes y, especialmente Arabia Saudí, ha sido muy significativo. Ha sido el principal donante de los Estados no pertenecientes al CAD desde 2005 y ha ocupado el primer lugar en siete de los últimos diez años. Asimismo, ha contribuido hasta con un 89% del total de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD (2001), y con un importante porcentaje de ayuda tanto en 2007 (62%) como en 2008 (64%). De 2000 a 2010 el total de la ayuda humanitaria de Arabia Saudí ha estado por encima de los 2.000 millones

de dólares. Su ayuda humanitaria tuvo un pico de 727,2 millones en 2008, debido principalmente a la contribución excepcional al programa de ayuda alimentaria del PMA.

Aunque existe un predominio de la ayuda de los cinco o seis mismos donantes no pertenecientes al CAD, la financiación de los últimos años revela una foto bastante variada de los países donantes. Durante ese período ha habido 30 países que han estado al menos una vez entre los 10 principales donantes no pertenecientes al CAD.

PRINCIPALES CANALES

Tradicionalmente, los donantes no pertenecientes al CAD han canalizado una gran parte de su ayuda humanitaria de forma bilateral a gobiernos afectados –más de la mitad (53%) en 2007, por ejemplo–. Pero en los dos últimos años, parece haber surgido un patrón de gasto diferente. En 2009, más de un tercio de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD se canalizó a través de agencias de la ONU y los cinco principales donantes canalizaron la mayoría de su financiación a través de estos canales (Véase Gráfico 12). Al mismo tiempo, las contribuciones de ayuda humanitaria de gobierno a gobierno cayeron de los 348,7 millones en 2008 a los 16,4 millones en 2009. Esto podría deberse al hecho de que Arabia Saudí ha realizado importantes contribuciones de gobierno a gobierno en 2008 a Yemen (103,9 millones) y a China (76,2 millones) que no se han repetido en 2009.

Las contribuciones al CERF son otra muestra del creciente porcentaje de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD que fluye a

través de mecanismos multilaterales. Aunque en términos de volúmenes absolutos las contribuciones al CERF de los donantes no pertenecientes al CAD son muy pequeñas (6,8 millones en 2009, en comparación con los 384 millones de los donantes del CAD), el número de gobiernos no pertenecientes al CAD que canalizan su dinero a través de este mecanismo aumentó de 54 en 2008 a 62 en 2009.

En 2009 la República de Corea fue el decimoquinto donante en canalizar sus fondos a través del CERF con una contribución de 3 millones, cantidad superior a las contribuciones individuales de seis donantes del CAD –Italia, Japón, Nueva Zelanda, Grecia, Austria y Portugal–.

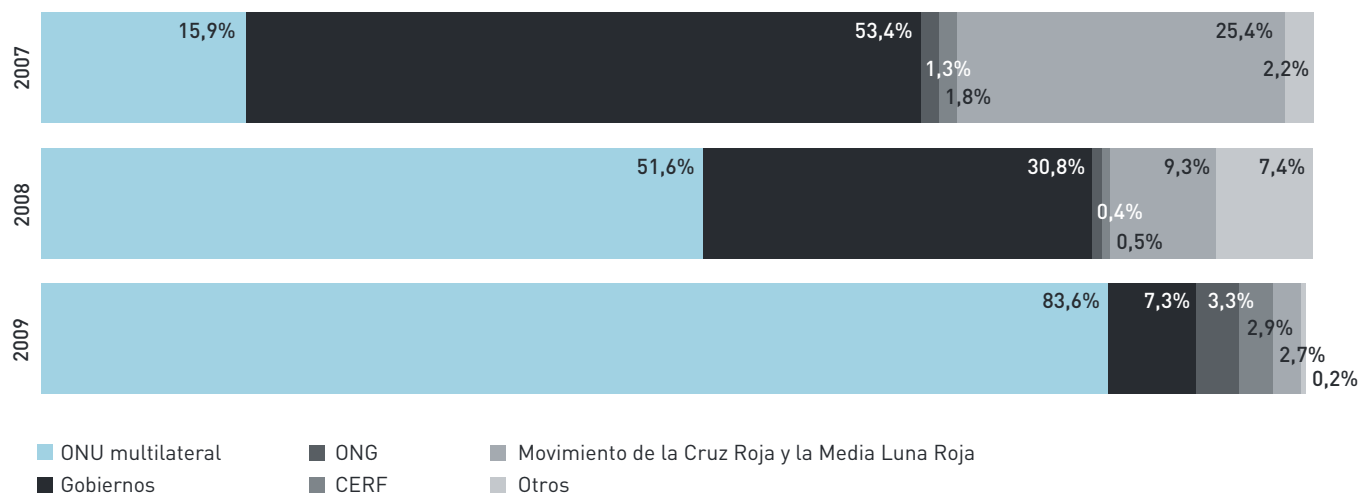
En 2009, las contribuciones de los donantes no pertenecientes al CAD a través del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja descendieron de forma significativa, con sólo 6 millones registrados en los datos del FTS. En 2008 estas han sido de 86,8 millones (81,9 millones de los cuales proceden de la UEA) y 105,1 millones en 2009.

LA AYUDA HUMANITARIA FUERA DEL CAD

Los análisis de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD se basan en los datos del Financial Tracking Service (FTS) –actualmente son los datos más exhaustivos y comparables que están disponibles para este grupo de donantes–. Los donantes y las agencias ejecutoras informan de su gasto en ayuda humanitaria al FTS basándose en una amplia definición de la ayuda humanitaria: “una intervención para ayudar a aquellas personas que son víctimas de un desastre natural o conflicto a satisfacer sus necesidades y derechos básicos”. La ayuda es: para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y evitar que suceda otra emergencia; guiada por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia; y para proteger a los civiles.

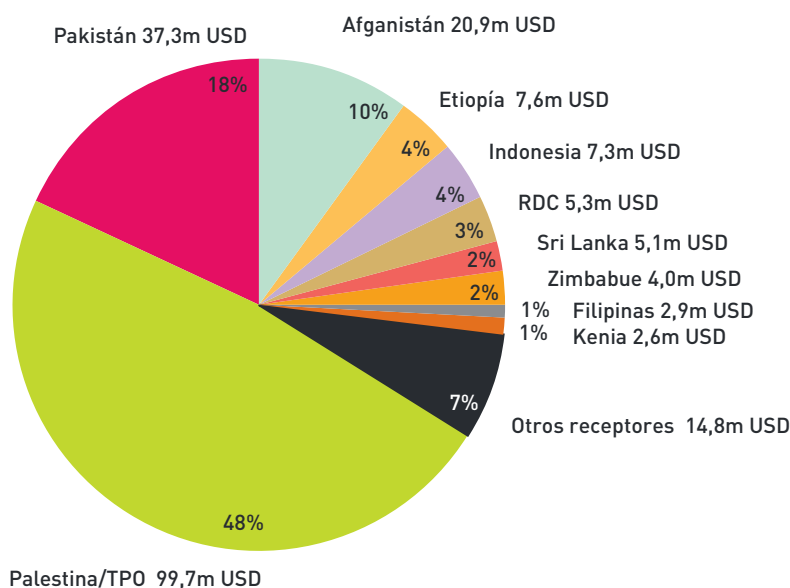
La naturaleza voluntaria de informar al FTS implica que no toda la ayuda humanitaria de los donantes se registra.

GRÁFICO 12: DESGLOSE DE LA CANALIZACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA DE LOS DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2007-2009



Fuente: análisis de Development Initiatives elaborado con datos del FTS de UN OCHA

GRÁFICO 13: TOP 10 DE RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA DE DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2009



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

PAÍSES RECEPTORES

El mayor país receptor de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD fue Palestina/TPO, que recibió 99,7 millones de dólares o el 45% del total de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD. Desde 2001, Palestina/TPO ha figurado cada año entre los 10 principales receptores y fue el mayor receptor tanto en 2001 como en 2009. A lo largo de los últimos 10 años, ha recibido el 30% (967,5 millones) del total de la ayuda humanitaria de los gobiernos no pertenecientes al CAD. En 2008, el mayor receptor fue China (125,1 millones) seguido de los países árabes de Yemen (105,3 millones) y Palestina/TPO (91,6 millones) –véase Gráfico 13–.

En 2009, el 76% de todas las contribuciones declaradas por los donantes no pertenecientes al CAD se invirtieron en tres países –Palestina/TPO, Pakistán y Afganistán–, mientras que más del 90% de la ayuda humanitaria de los cinco mayores donantes –Arabia Saudí,

UEA, Kuwait, Federación Rusa e India– se canalizó a sólo siete países receptores (véase Tabla 4). En comparación, la cifra de los tres mayores receptores de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD, tal y como se ha informado a través del FTS, era bastante inferior al 29%.

Este nivel de concentración es una característica estándar de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD. Desde 2000, cada año más del 61% de la ayuda humanitaria de estos países se ha invertido en los tres principales países. Desde 2006, al menos un país árabe ha aparecido entre los tres principales países receptores –Palestina/TPO en 2009; Yemen y Palestina/TPO en 2008; Sudán y Líbano en 2007 y Líbano en 2006–. Por otro lado, la República Democrática Popular de Corea (RDPC) aparece repetidamente entre los tres principales receptores de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD entre 2000 y 2004.

TABLA 4: TRES PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DEL TOP CINCO DE LOS PAÍSES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2009

	ARABIA SAUDÍ	EAU	KUWAIT	RUSIA	INDIA
1 ^{er} RECEPTOR	Palestina/TPO	Pakistán	Palestina/TPO	Afganistán	Afganistán
2 ^o RECEPTOR	Pakistán	Palestina/TPO		Palestina/TPO	Sri Lanka
3 ^{er} RECEPTOR	Etiopía	Yemen		RDC/Etiopía	Palestina/TPO
TOP 3 RECEPTORES	79%	98%	100%	86%	99%

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

Palestina/TPO

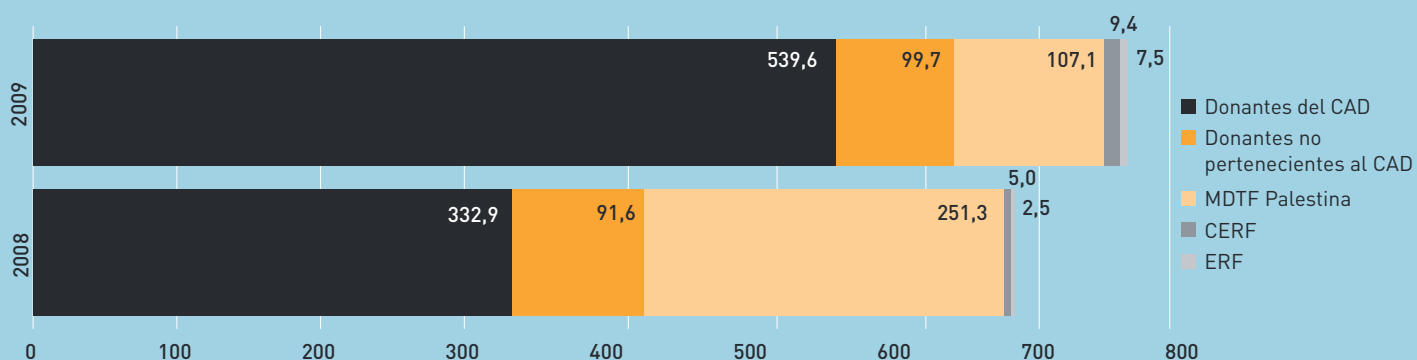
El continuo conflicto en Palestina/TPO ha tenido como resultado la negación a muchos palestinos del acceso a servicios y provisiones básicos, y ha creado un entorno de inseguridad alimentaria crónica con una dependencia continua de la ayuda internacional. La crisis humanitaria se ha acentuado desde el bloqueo a Gaza de Israel en 2007 y la ofensiva militar en diciembre de 2008 en la que el movimiento de personas y de bienes se restringió drásticamente.

De 2008 a 2009, se ha producido un incremento en la ayuda humanitaria a través tanto de donantes como de mecanismos de financiación. La ayuda humanitaria de los países del CAD aumentó de 332,9 millones a 539,6 millones y las contribuciones de los países no pertenecientes al CAD aumentaron de 91,6 millones a 99,7 millones en este mismo período. La financiación a través de los mecanismos comunes también aumentó; el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) se incrementó de 2,5 millones a 7,5 millones, y el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) aumentó su financiación a operaciones humanitarias de 5 millones a 4. (Véase Gráfico 1).

Palestina/TPO ha estado entre los 10 mayores receptores de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD desde 2001. Desde 2007 la ayuda humanitaria de los no pertenecientes al CAD ha crecido regularmente y su porcentaje con respecto al total también. (Véase Tabla 1).

En 2009, el 13% del total de las contribuciones fueron realizadas por los donantes no pertenecientes al CAD, en comparación con el 71% de los países del CAD. Kuwait fue el principal donante que canalizó toda su ayuda humanitaria de ese año, 34 millones, a Palestina/TPO. Esto representó el 34% del total de la ayuda a Palestina/TPO de los países no pertenecientes al CAD. Después de Kuwait, estuvo Arabia Saudí, con 32,2 millones (32%) y Qatar, con 10,1 (10%). Si lo comparamos con los donantes del CAD, estos proporcionaron 539,6 millones a Palestina/TPO, de los cuales, Estados Unidos aportó un 34% (183,4 millones). Mientras que EEUU proporcionó mucha más ayuda a Palestina/TPO, en volumen total Kuwait dio más por persona: 11,4 dólares en comparación con los 0,6 de EEUU.

GRÁFICO 1: CONTRIBUCIONES ECONÓMICAS A PALESTINA/TPO, 2008-2009



Fuente: Development Initiatives basado en FTS de OCHA ONU y los datos del Banco Mundial.

TABLA 2: FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS DONANTES AL PRDP, 2008-2010

USD MILLONES	2008	2009	2010
Australia	23,8	8	
Canadá	14,2		14,9
Finlandia	3,9		
Francia	1,5	5,2	
Kuwait	80		
Noruega	59,8	47,9	40,2
Polonia	0,5		
Reino Unido	67,6	46	25,8
TOTAL	251,3	107,1	80,9

Fuente: Banco Mundial

En 2007 se estableció un ERF en Palestina/TPO. El objetivo del ERF es facilitar una rápida liberación de fondos para permitir a los actores humanitarios responder de manera más eficiente y eficaz a las emergencias. Desde que se estableció en 2007, el ERF para Palestina/TPO ha sido financiado por los donantes del CAD. Por el contrario, algunos donantes no pertenecientes al

CAD han proporcionado ayuda a través del Fondo Fiduciario del Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina (PRDP, por sus siglas en inglés) –un Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (MDTF, por sus siglas en inglés)–. El PRDP se estableció como respuesta a las demandas de varios donantes de “un mecanismo supervisado e independiente para canalizar los fondos presupuestarios de apoyo a Palestina” que redujera los costes de transacción. Desde que se estableció en 2008, las contribuciones totales de los donantes al PRDP han descendido de 251,3 millones a 107,1 en 2009. Kuwait fue el mayor donante al fondo en 2008, con una aportación de 80 millones o el 32% del total de ayuda, más que el Reino Unido o Noruega, quienes fueron los principales contribuyentes en 2009 y 2010. (Véase Tabla 2).

En 2009, la ONU lanzó un llamamiento de 804,5 millones de ayuda humanitaria para Palestina/TPO, del que se financió un 78%. Los donantes no pertenecientes al CAD dieron 86,1 millones, lo que representa un 17% del total de las donaciones gubernamentales a este llamamiento. Esta financiación también fue equivalente al 42% del total de la financiación de los donantes no pertenecientes al CAD dentro del proceso de llamamientos en 2009. En 2010, la ONU lanzó otro llamamiento humanitario por valor de 664,5 millones.

POBLACIÓN

4,3 millones

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
110 DE 182 PAÍSES

0,737

ESPERANZA DE VIDA DESDE EL NACIMIENTO
66 DE 176 PAÍSES

73,3 años

TASA DE ALFABETIZACIÓN EN ADULTOS
53 DE 151 PAÍSES

93,8%

PERSONAS QUE NO UTILIZAN UNA FUENTE
MEJORADA DE AGUA
72 DE 150 PAÍSES

11%

CISJORDANIA Y GAZA CLASIFICADOS COMO

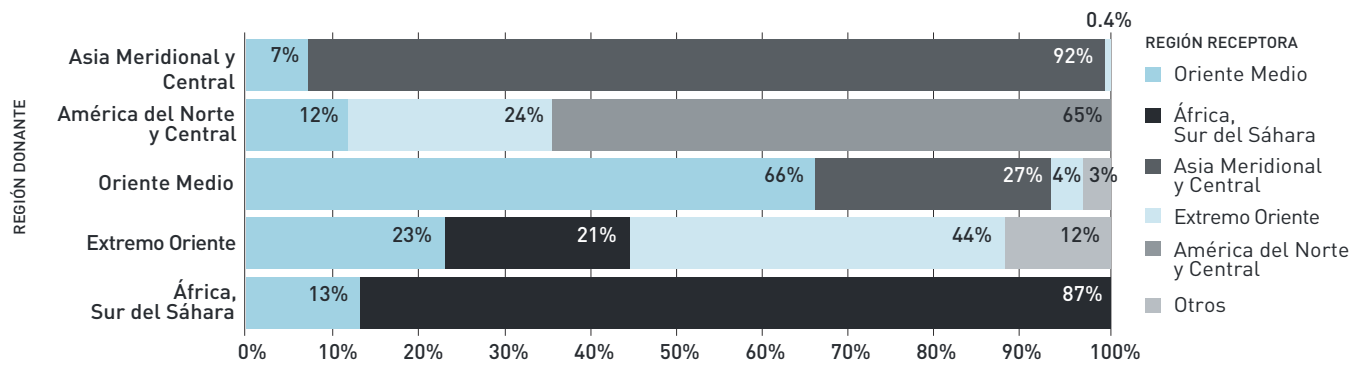
Estado frágil

TABLA 1: AYUDA HUMANITARIA DE LOS DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD A PALESTINA/TPO, 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ayuda humanitaria (millones USD)	645,4	2,5	2,7	92,6	23,7	6,6	2,6	91,6	99,7
Porcentaje de ayuda humanitaria a Palestina/TPO con respecto al total	88%	1%	1%	30%	5%	3%	1%	17%	48%

Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS de OCHA ONU

GRÁFICO 14: PRIORIDADES REGIONALES DE LOS DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD, 2009



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS de OCHA ONU

TENDENCIAS POR REGIONES

En cuanto a las regiones, en 2009 Oriente Medio recibió el mayor porcentaje de ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD, con 107,7 millones o un 51%, seguido de Asia del Sur y Central, con 65,7 millones (31%) y África Subsahariana con 24,4 millones (11%). A veces se supone que la ayuda humanitaria de estos donantes se prioriza regionalmente, y que tienen predisposición a apoyar a los países receptores vecinos durante crisis humanitarias.

Los datos apoyan esta afirmación y muestran que, a excepción de Sudamérica, África, norte del Sáhara y Europa (cuyas contribuciones humanitarias suelen ser pequeñas), la mayor región receptora es la misma que la región del donante. Los donantes de Asia del Sur y Central aportaron un 92%

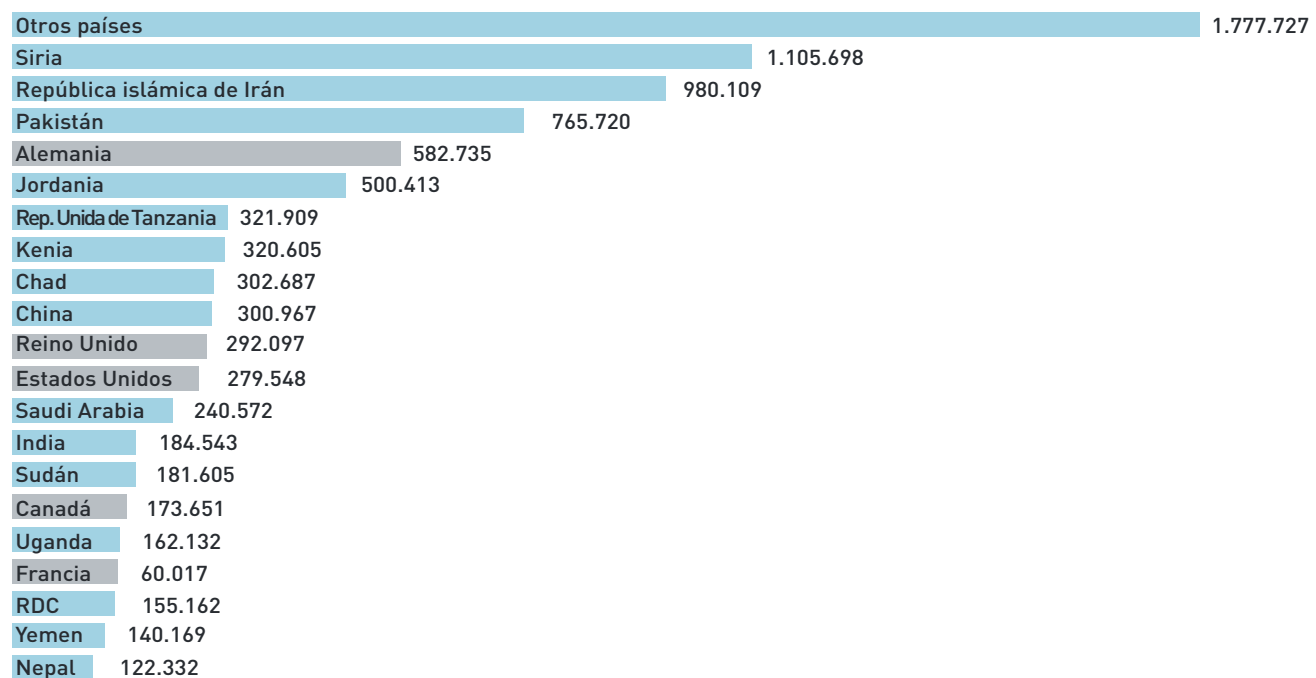
de ayuda a la misma región; Oriente Medio dio un 66% a Oriente Medio y África Subsahariana dio un 87% de ayuda humanitaria a África Subsahariana. (Véase Gráfico 14).

En tiempos de crisis humanitarias, el papel de los gobiernos nacionales y países vecinos es vital para suministrar ayuda, para colaborar en la emergencia y para dar alojamiento a los refugiados. Por ejemplo, en 2008, 15 de los 20 países que dieron más cobijo a los refugiados fueron países no pertenecientes al CAD y los tres principales –Siria, Irán y Pakistán– alojaron al 32% de los refugiados. (Véase Gráfico 15).

Con frecuencia, los donantes no pertenecientes al CAD apoyan y priorizan emergencias que están localizadas regionalmente. Existen varias explicaciones para la priorización de

los donantes no pertenecientes al CAD, entre las que se incluyen los vínculos históricos del colonialismo, proximidad regional, influencia de la diáspora, y las políticas de vivienda y exterior. Sin embargo, las prioridades y los intereses regionales no sólo se limitan a los donantes no pertenecientes al CAD, aunque la concentración de su ayuda es mucho mayor. Tanto los donantes del CAD como los que no lo son canalizan su ayuda humanitaria a determinados receptores por razones específicas tales como la ubicación, lengua o historia. Por ejemplo, Australia apoya emergencias que están en la misma área geográfica de Asia-Pacífico, y la estrategia humanitaria de España concede mayor prioridad a países de habla hispana tales como República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

GRÁFICO 15: NÚMERO DE REFUGIADOS EN LOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES, 2008



Fuente: ACNUR

PRIORIDADES DE LOS GOBIERNOS DONANTES, PATRONES Y PROCESOS

REGIÓN Y PAÍS

Las decisiones sobre dónde invertir la ayuda humanitaria pueden estar condicionadas por varios factores (a veces interrelacionados) como por ejemplo: acceso y logística; estrategia, política y diplomacia (políticas de ayuda, seguridad nacional, cambio climático y medioambiente); opinión pública y de los medios de comunicación; lazos históricos/geográficos/culturales; y experiencia en el área de intervención. Aunque la financiación humanitaria se supone que debe estar guiada por los principios de humanidad, neutralidad, independencia e imparcialidad, y estar basada en las necesidades, muchas veces, las políticas y las prácticas varían en gran medida según los donantes –ya sea donantes del CAD o no, gubernamentales o no– y algunas veces, esto se debe a razones muy prácticas.

Nuestro análisis muestra que los donantes del CAD han invertido la mayoría de su ayuda en África y que

los que no pertenecen al CAD priorizan su ayuda en los países árabes aunque, como se ha mencionado antes, esto puede deberse a la falta de datos. En 2008, sólo tres países aparecieron entre los diez principales receptores tanto de la ayuda humanitaria del CAD como fuera del CAD –Sudán, Palestina/TPO y Myanmar–, países que fueron objeto de llamamientos CAP de la ONU ese año. Los volúmenes de ayuda de los donantes del CAD a estos países fueron superiores. Sin embargo, la priorización como porcentaje del total de la ayuda varió: el 17% de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD fue a Palestina, en comparación con el 8% de la ayuda del CAD; y el 13% de la ayuda humanitaria no perteneciente al CAD fue a Myanmar, en comparación con sólo el 4% de los donantes del CAD. (Véase Gráfico 16 y Tabla 5).

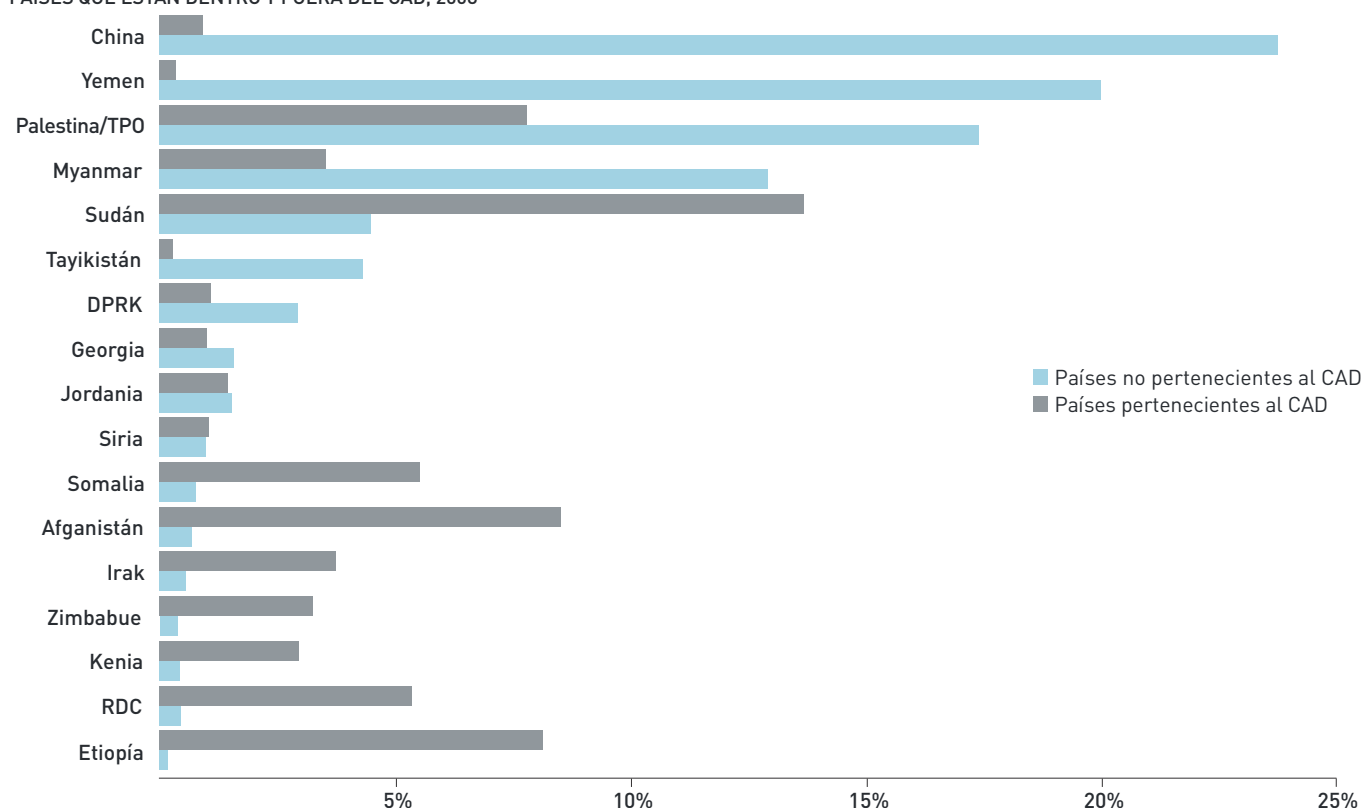
TABLA 5: COMPARACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DE LOS DONANTES DE DENTRO Y FUERA DEL CAD A LOS 10 PRINCIPALES RECEPTORES

TOP 10 RECEPT. DE LOS DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD	FUERA DEL CAD USD M	% FUERA DEL CAD TOTAL
China	125,1	23,8%
Yemen	105,3	20,0%
Palestina/TPO	91,6	17,4%
Myanmar	68	12,9%
Sudán	24,4	4,6%
Tayikistán	22,8	4,3%
RPDC	15,5	3,0%
Georgia	8,2	1,5%
Jordania	8,1	1,5%
Siria	5,1	1,0%

TOP 10 RECEPTORES DONANTES DEL CAD	CAD USD M	% DE CAD TOTAL
Sudán	1394,6	13,7%
Afganistán	868,4	8,5%
Etiopía	828,6	8,1%
Palestina/TPO	792,7	7,8%
Somalia	562,6	5,5%
RDC	545,2	5,4%
Irak	379,2	3,7%
Myanmar	359,6	3,5%
Zimbabue	332,7	3,3%
Kenia	301,8	3,0%

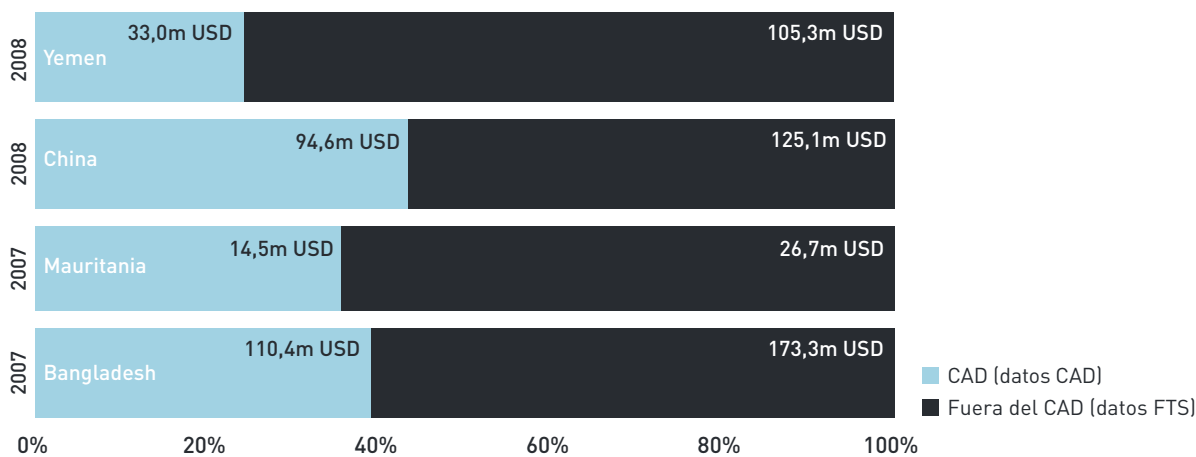
Fuente: FTS OCHA ONU y CAD OCDE

GRÁFICO 16: COMPARACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE AYUDA HUMANITARIA PROPORCIONADA A LOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES POR LOS PAÍSES QUE ESTÁN DENTRO Y FUERA DEL CAD, 2008



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE y FTS OCHA ONU

GRÁFICO 17: PORCENTAJE DE LA FINANCIACIÓN DE AYUDA HUMANITARIA DE LOS DONANTES DE DENTRO Y FUERA DEL CAD A LOS DOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA DE LOS DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS OCHA ONU

Los análisis también muestran que la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD está mucho más concentrada que la de los donantes del CAD. Más del 90% de la ayuda humanitaria de los cinco principales donantes no pertenecientes al CAD en 2009 fue canalizada a sólo siete países receptores. Como resultado, a nivel país, la influencia de los donantes no pertenecientes al CAD es mucho más fuerte de lo que su porcentaje con respecto a la ayuda humanitaria total puede sugerir. En algunos países, proporcionarán importantes porcentajes del total de los recursos. (Véase Gráfico 17).

SECTOR

Tradicionalmente, la alimentación ha sido el mayor sector dentro de la ayuda humanitaria, con 7.500 millones de dólares (o un 36,6%) de los 20.500 millones de ayuda humanitaria gubernamental declarada a través del FTS entre el principio de 2007 y el final de 2009. La ayuda alimentaria alcanzó su punto más alto con 3.200 millones en 2008, debido a la crisis del precio de los alimentos. 1.500 millones de estos 3.200 proceden de Estados Unidos –el mayor donante de ayuda alimentaria del mundo–. Los principales receptores de ayuda alimentaria de los últimos años han sido Etiopía y Sudán. Somalia fue un importante receptor en 2009 y Zimbabue en 2007.

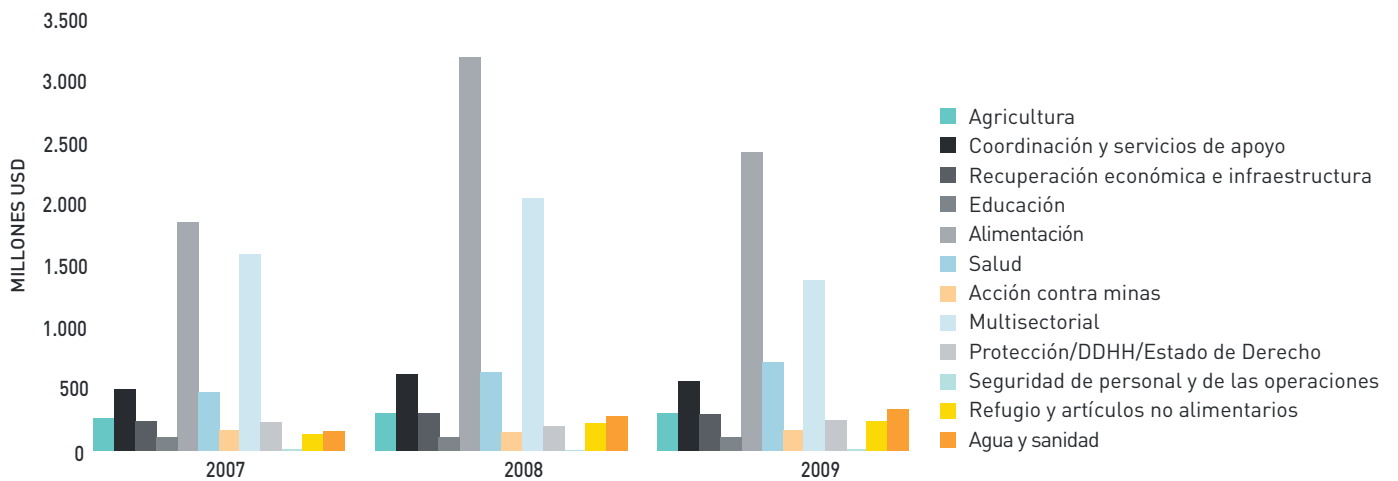
Después de la alimentación, el gasto “multisectorial” (es decir, proyectos que

no tienen un sector dominante, como por ejemplo los proyectos de nutrición o los que se centran en los IDP o en las necesidades humanitarias de los refugiados) es el siguiente sector en cuanto a importancia, con un 24,7% (5.000 millones) del total de gasto desde 2006. Esta área fue particularmente importante para los donantes no pertenecientes al CAD en 2008, debido a las contribuciones de Arabia Saudí al gobierno de China y Yemen tras el terremoto y las inundaciones en estos países. (Véase Gráfico 18).

Aproximadamente un 40% de la ayuda humanitaria declarada al FTS se ha invertido en agricultura, servicios de coordinación y apoyo, recuperación económica e infraestructura, educación, salud (el siguiente sector más importante, con un 8,9% de financiación desde 2007), acción contra minas, protección/derechos humanos/Estado de Derecho, seguridad del personal y de las operaciones, refugio, artículos no alimentarios y agua y saneamiento.

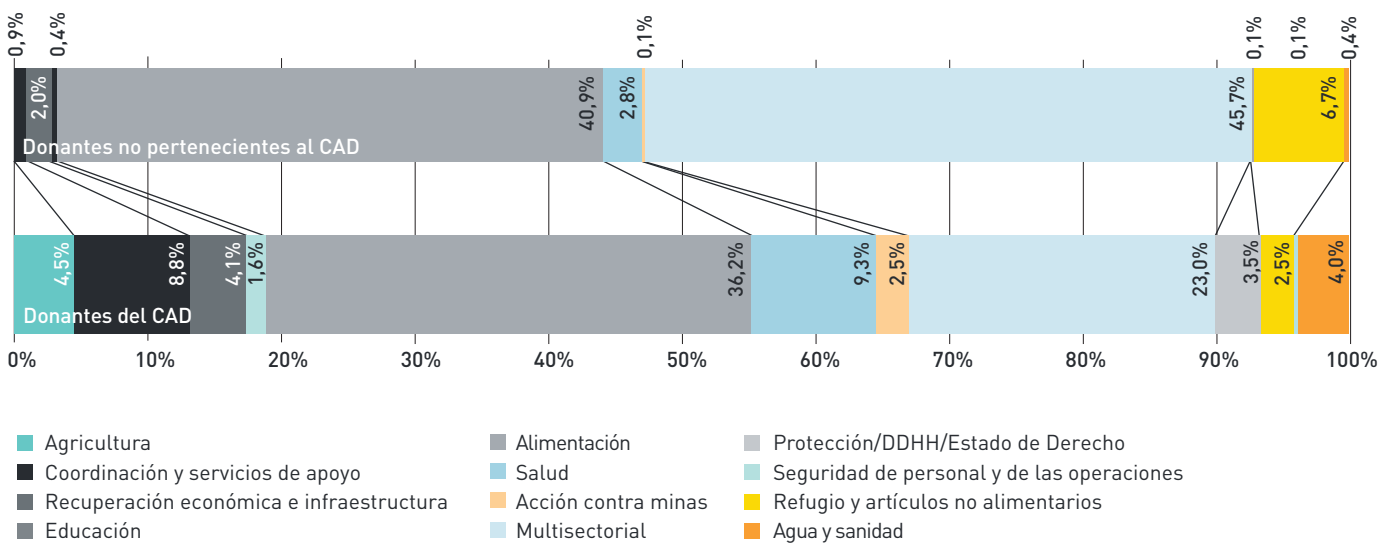
La alimentación y la ayuda “multisectorial” son las dos áreas prioritarias tanto para los donantes del CAD como para los que no lo son. Los datos muestran que los donantes no pertenecientes al CAD apoyan sectores relacionados con artículos como alimentos y refugio/artículos no alimentarios, más que servicios como la educación o los servicios de coordinación y apoyo. (Véase Gráfico 19).

GRÁFICO 18: GASTO DE LOS GOBIERNOS Y DE LA COMISIÓN EUROPEA POR SECTORES COMUNICADO A TRAVÉS DEL FTS, 2007-2009



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS OCHA ONU

GRÁFICO 19: PORCENTAJE DE AYUDA HUMANITARIA POR SECTORES DE LOS DONANTES DE DENTRO Y FUERA DEL CAD, 2007-2009



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS OCHA ONU

APOYO A LOS PROCESOS Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LA ONU

APOYO A LOS CANALES MULTILATERALES

Tradicionalmente, los donantes no pertenecientes al CAD han canalizado una proporción mayor de la ayuda humanitaria de forma bilateral a los gobiernos receptores afectados, mientras que los donantes del CAD han favorecido los canales multilaterales. En 2008, sólo el 3% de la ayuda humanitaria del CAD se canalizó bilateralmente, en comparación con el 30,8% de la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD. Mientras que la proporción de las contribuciones humanitarias de los donantes no pertenecientes al CAD que van dirigidas a gobiernos receptores es mayor que las contribuciones del CAD, las últimas tendencias indican que los patrones de canalización tradicionales de los donantes no pertenecientes al CAD parecen estar cambiando. Por ejemplo, en 2009 las contribuciones bilaterales de los donantes no pertenecientes al CAD cayeron de un 30,8% a un 7,3% y las contribuciones realizadas a través de organismos multilaterales de la ONU se incrementaron de un 51,6% a un 83,6%. Los datos sugieren que no se trata de un cambio completo en las prioridades de la ayuda. Los llamamientos de la ONU para Pakistán, Palestina/TPO y Afganistán –todos países prioritarios para los donantes no pertenecientes al CAD– pueden haber fomentado la financiación a través de los canales de la ONU.

APOYO A LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Los gobiernos donantes hacen importantes contribuciones a los mecanismos de financiación común. En 2008:

- Del total de las contribuciones humanitarias de los gobiernos donantes (12.800 millones de dólares), el 6,8% (851 millones) se canalizó a través de

fondos comunes humanitarios (CERF, ERF y CHF).

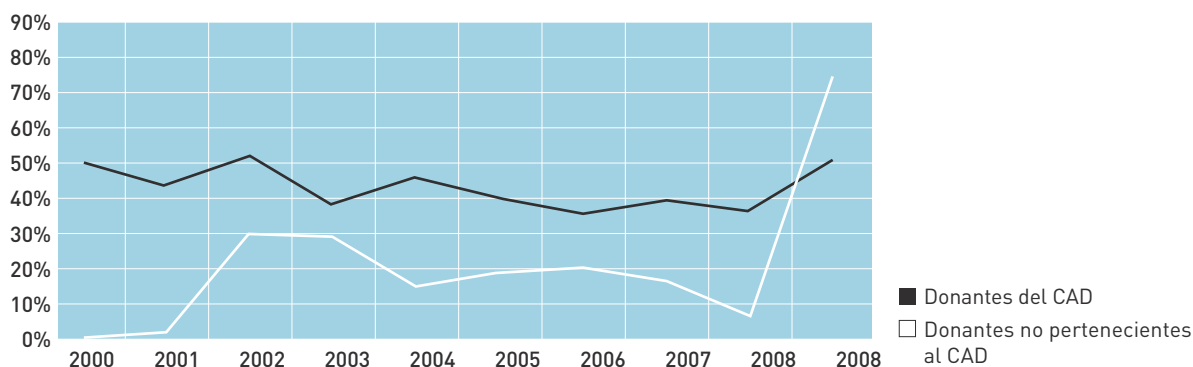
- La mayoría de esta financiación procedía de los donantes del CAD (845 millones, un 97,4%).
- Los gobiernos donantes aportaron 452,3 millones al CERF (99,8% del total), de los cuales 446,5 millones (98,5%) procedía de los donantes del CAD y 5,8 millones (1,3%) de los donantes no pertenecientes al CAD.
- El mayor donante del CAD a los fondos comunes (CERF, ERF y CHF) fue el Reino Unido con 255 millones; y el mayor donante no perteneciente al CAD fue Corea con 2 millones.

APOYO AL PROCESO DE LLAMAMIENTOS CONSOLIDADOS (CAP)

Desde el año 2000, los gobiernos y la CE han proporcionado más de 26.000 millones en respuesta a los 235 llamamientos lanzados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), como parte del proceso de llamamientos consolidados (CAP). La gran mayoría de esta cantidad (97,1%) procedió de los donantes del CAD.

En el pasado, los donantes no pertenecientes al CAD solían canalizar una proporción mucho menor de su ayuda humanitaria a través de los procesos CAP de la ONU. Sin embargo, en 2009 se produjo un importante cambio, donde el 78,2% de la financiación procedente de los países no pertenecientes al CAD se invirtió dentro del llamamiento. Los datos muestran que esto se debió en gran parte a que algunos donantes no pertenecientes al CAD hicieron aportaciones a los llamamientos en países que habitualmente favorecían (UEA 30 millones y Pakistán 25,5 millones a Pakistán, Arabia Saudí 25 millones y Kuwait 34 millones a Palestina/TPO y la India 10,4 millones y la Federación Rusa 10 millones a Afganistán).

GRÁFICO 20: PORCENTAJE DEL GASTO HUMANITARIO INFORMADO A TRAVÉS DEL FTS DESTINADO AL CAP DE NACIONES UNIDAS, 2000-2009



Fuente: FTS OCHA ONU

TABLA 6: APOYO DE LOS DONANTES DE DENTRO Y FUERA DEL CAD AL CAP DE NACIONES UNIDAS, 2009

TOP 10 LLAMAMIENTOS CAP DE LA ONU	DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD			DONANTES DEL CAD	
	USD m	% total		USD m	% total
Palestine/OPT	86,1	42,0%	Sudán	1.134,00	24,1%
Pakistán	59,8	29,1%	RDC	448,24	9,5%
Afganistán	20,5	10,0%	Pakistán	440,50	9,3%
Kenia	13,8	6,7%	Palestina/TPO	427,25	9,1%
Irak	5,0	2,4%	Kenia	332,68	7,1%
RDC	4,9	2,4%	Irak	327,25	6,9%
Zimbabue	3,9	1,9%	Zimbabue	291,54	6,2%
Sri Lanka	3,8	1,9%	Chad	288,81	6,1%
Sudán	1,8	0,9%	Afganistán	263,76	5,6%
África Occidental	1,5	0,7%	Somalia	239,68	5,1%
Otros 10	4,2	2,0%	Otros 12	521,0	11,0%

Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS OCHA ONU

La financiación de los donantes no pertenecientes al CAD dentro del CAP estuvo muy concentrada en tres llamamientos en países que son prioridades para la ayuda humanitaria de estos donantes –Palestina/TPO, Pakistán y Afganistán–. El 81% de gasto del llamamiento CAP de los donantes no pertenecientes al CAD se centró en estos tres países. La concentración de los donantes del CAD en los tres mayores llamamientos –Sudán, RDC y Pakistán– fue inferior a la mitad de esta (42,9%).

Los datos muestran que no son los cambios en las prioridades de los países no pertenecientes al CAD los que han llevado a este giro en la financiación de los llamamientos (así como el incremento de financiación para la ONU). Es la presencia de llamamientos (y la infraestructura humanitaria que los acompaña) lo que ha dado a los donantes no pertenecientes al CAD la oportunidad de esta forma de financiación en los países que son sus receptores prioritarios.

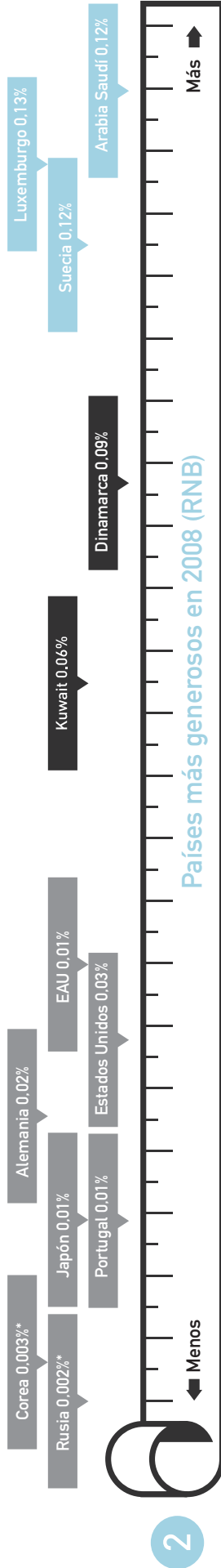
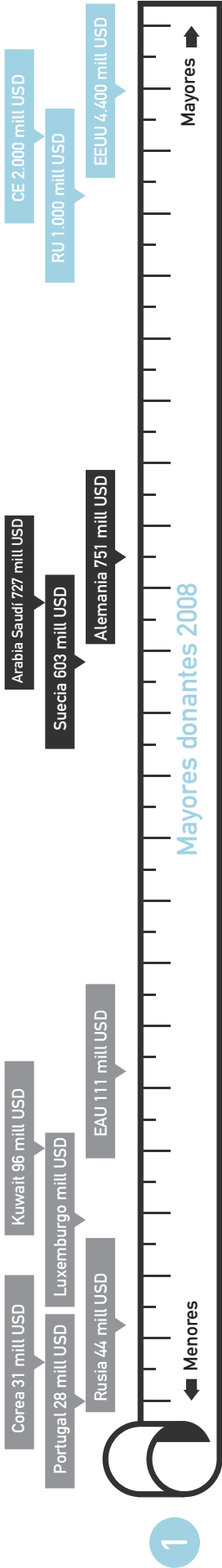


Gráfico no realizado a escala * Como porcentaje del PIB, en vez de la RNB

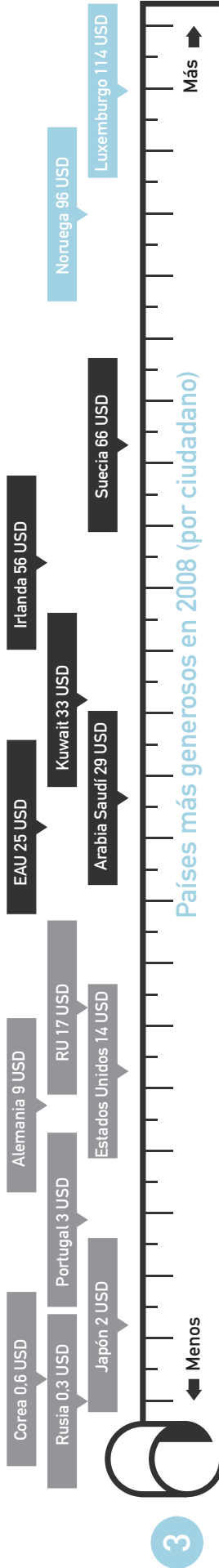
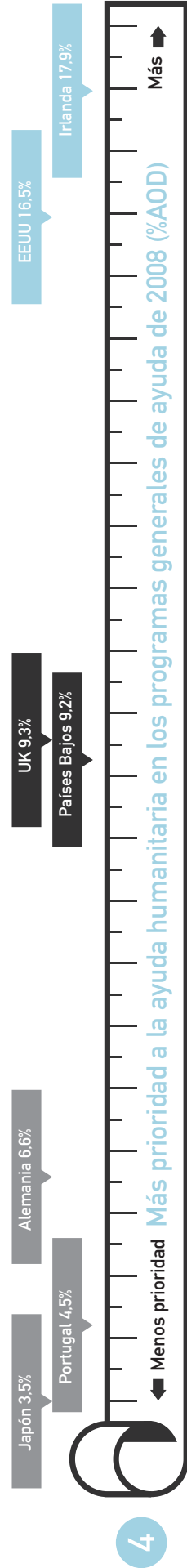


Gráfico no realizado a escala



ESTRUCTURAS Y TENDENCIAS CAMBIANTES

Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el sistema humanitario es, y ha sido, mucho más diverso de lo que se pensó en un principio. La percepción de que las relaciones humanitarias entre Estados consiste en el que un grupo de países donantes dan ayuda a un grupo de Estados receptores parece no ser del todo acertada según nos dicen los datos, que indican que muchos países (algunos de los cuales también son receptores de ayuda) han contribuido con ayuda humanitaria.

Los indicios muestran que es probable que siga la tendencia hacia un mundo humanitario aún más complicado. Aunque los volúmenes de ayuda de los donantes no pertenecientes al CAD siguen siendo pequeños (que seguramente estarán contabilizados a la baja), son actores cada vez más influyentes en los países en los que priorizan su ayuda. Algunos Estados en crisis, en vez de ser meros actores, están tomando cada vez más el control de las situaciones humanitarias, liderando y dirigiendo cómo se debe asignar e implementar la ayuda. Y tanto los donantes no pertenecientes al CAD como los países receptores de ayuda humanitaria tienen sus propios bloques de poder (la Liga Árabe, la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión de Naciones Suramericanas, etc.).

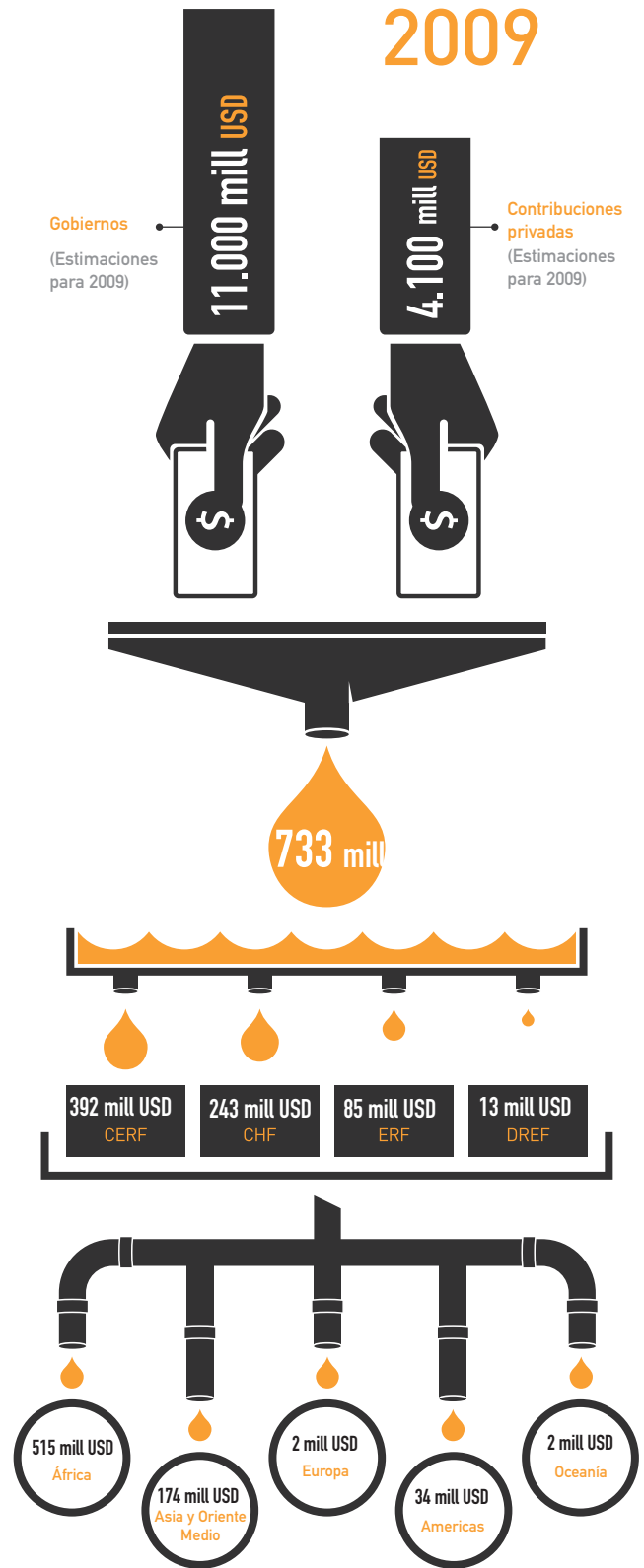
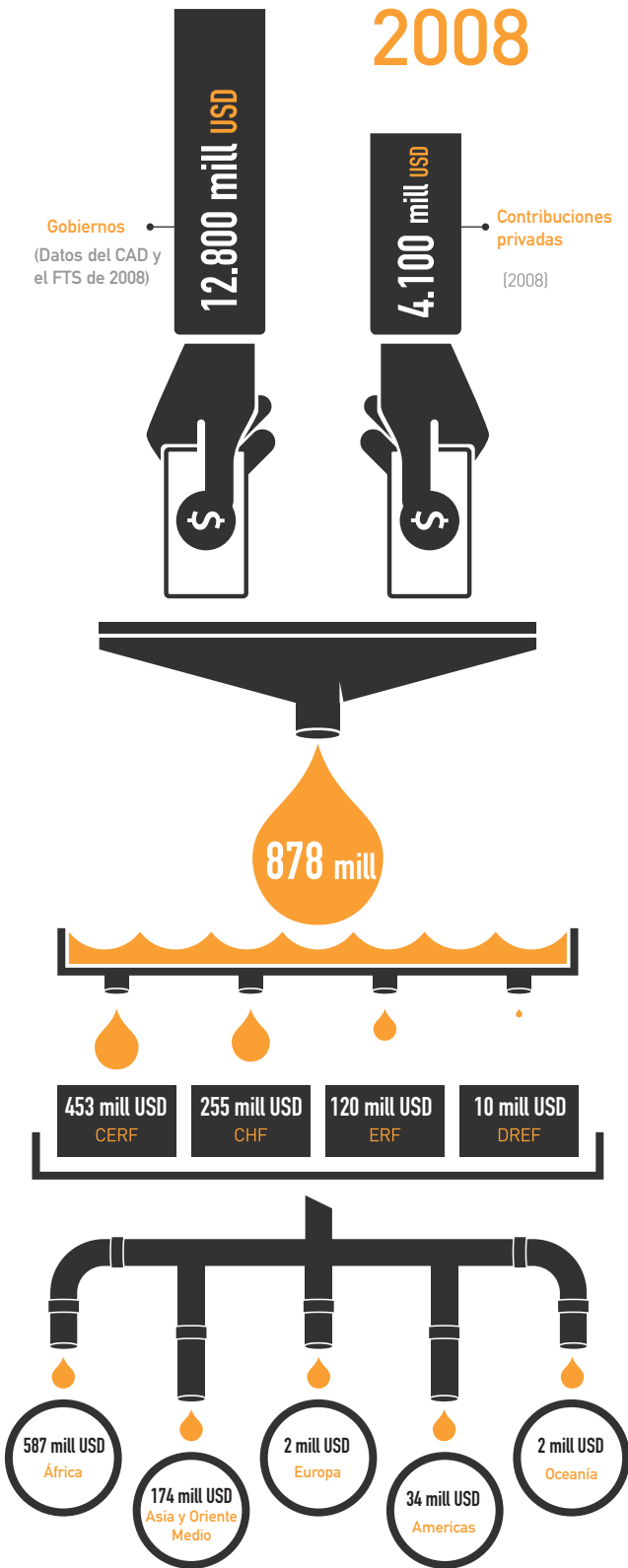
Se han producido algunas señales de progreso. El Foro de Cooperación para

el Desarrollo de la ONU (DCF, por sus siglas en inglés) ha estado trabajando en la estandarización de las normas de desarrollo de los donantes del CAD y fuera del CAD. La Conferencia Internacional de Ayuda Humanitaria y Desarrollo de Dubai (DIHAD), en su séptimo año ya, está incrementando su influencia. Ha habido una creciente involucración por parte de los donantes no pertenecientes al CAD en eventos de alto nivel tales como el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur en Bogotá.

Sin embargo, el sistema humanitario podría estar aislado de este progreso. Aunque no está diseñado para excluir determinados elementos del apoyo humanitario, ha evolucionado a algo que sí lo hace, principalmente porque ha estado dominado por los donantes del CAD y las organizaciones humanitarias basadas fundamentalmente en esos mismos países donantes. Otros Estados, ya sean donantes o receptores, de alguna manera, han estado aislados del sistema y sus procesos de estandarización humanitaria e integración. Algunos de estos donantes tienen visiones muy diferentes sobre cómo se debe gestionar la ayuda y toman decisiones radicalmente diferentes de dónde se debe invertir.

¿Se trata de una elección entre integración y diversidad o puede adaptarse el sistema a nuevas formas de hacer humanitarismo?

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN



5 PRINCIPALES RECEPTORES A TRAVÉS DEL CERF

1	RDC	41 mill USD
2	Etiopía	32 mill USD
3	Myanmar	28 mill USD
4	Kenia	26 mill USD
5	Pakistán	19 mill USD

5 PRINCIPALES RECEPTORES A TRAVÉS DE OTROS FONDOS COMUNES

1	Sudán	150 mill USD
2	RDC	143 mill USD
3	Etiopía	68 mill USD
4	Irak	21 mill USD
5	Somalia	12 mill USD

5 PRINCIPALES RECEPTORES A TRAVÉS DEL CERF

1	Somalia	61 mill USD
2	RDC	30 mill USD
3	Zimbabue	27 mill USD
4	Kenia	26 mill USD
5	Sudán	26 mill USD

5 PRINCIPALES RECEPTORES A TRAVÉS DE OTROS FONDOS COMUNES

1	Sudán	122 mill USD
2	RDC	111 mill USD
3	Etiopía	46 mill USD
4	Somalia	13 mill USD
5	Palestina/TPO	8 mill USD



MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Hasta 2005 sólo existían cinco grupos principales de organizaciones que empleaban fondos de ayuda humanitaria: las ONG internacionales, los gobiernos y organizaciones nacionales, las agencias y programas de fondos de Naciones Unidas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y los gobiernos donantes. Cada organización perteneciente a estos grupos tiene un mandato, una capacidad y unas prioridades diferentes. Los coordinadores humanitarios de Naciones Unidas, que son experimentados representantes del sistema humanitario encargados de garantizar que se elabore un plan de acción humanitaria común de manera eficiente y efectiva, contaban con pocos fondos que pudieran utilizar de manera directa, por no decir que con ninguno. Aunque el proceso de llamamientos ya incluía una declaración colectiva de necesidades para casos de emergencias complejas que se alargan en el tiempo y de grandes desastres naturales, no existía una hucha de financiación que garantizara que se cubrieran casos de falta de fondos o que se respondiera a las prioridades estratégicas. Asimismo, los donantes que deseaban ofrecer un apoyo integral y coherente a países en situaciones de postconflicto y transición se encontraban con que debían tomar decisiones sobre los programas de las distintas agencias por separado, decisiones para las que muchos no se consideraban preparados.

Esta situación a nivel nacional se producía también a nivel internacional. La suma de todas las prioridades de las organizaciones humanitarias por separado tenía como resultado una asignación desigual de los recursos humanitarios entre los países afectados por las crisis. Algunos recibían una generosa financiación y otros sufrían una profunda falta de recursos, y no existía ningún mecanismo a nivel mundial para encontrar un equilibrio.

Por esta razón se establecieron los fondos comunes a nivel nacional y el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF), para mejorar tanto la eficacia a nivel nacional como la equidad a nivel mundial.

En la actualidad, los mecanismos comunes suponen una parte significativa del sistema humanitario, que muchos donantes utilizan como elemento para garantizar que su gasto en ayuda esté coordinado y pueda responder a unas prioridades cambiantes de manera flexible y coherente, gracias a la información de gran calidad obtenida en el terreno, que se basa en la presencia operacional. Hasta la fecha, los cuatro mecanismos comunes humanitarios principales han recibido más de 2.900 millones de dólares desde 2006, y las cifras de 2008 y 2009 (878 y 733 millones respectivamente) han supuesto alrededor del 7% del total de ayuda humanitaria procedente de gobiernos en estos años.

Como es habitual, la financiación consiste en algo más que el dinero, y los fondos comunes han cambiado la manera de asumir la ayuda humanitaria: algunas organizaciones pueden acceder a más fondos con distintas condiciones; los coordinadores humanitarios tienen más margen de maniobra; ahora hay más donantes, y más diversos, que pueden responder a situaciones complejas; y aquellos donantes que no aportan financiación a los fondos comunes pueden contribuir ofreciendo información sobre cómo están asignando sus propios fondos. Además, el desarrollo de la financiación común no se ha producido de manera aislada. Al mismo tiempo se ha implantado el sistema de clusters con unos objetivos similares para mejorar la coordinación y la coherencia.

FONDOS COMUNES: UNA TENDENCIA AL ALZA

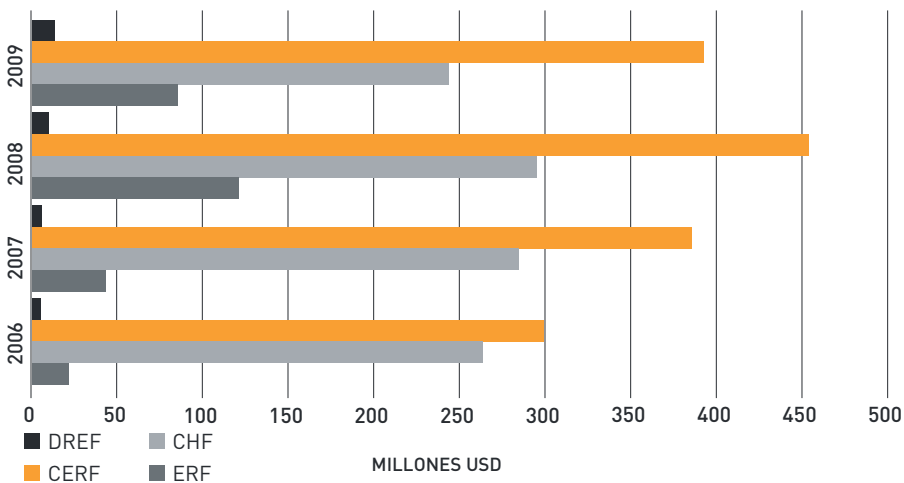
Entre 2006 y 2008, las contribuciones de los donantes a los fondos comunes humanitarios crecieron a un ritmo constante y la mayor parte de la financiación se canalizó a través del CERF. En 2008 los fondos recibieron contribuciones cuyo total alcanzó los 878 millones. Sin embargo, después de este crecimiento constante, las contribuciones totales que los donantes aportaron a los fondos disminuyeron un 16% en 2009 hasta los 733 millones; sólo el Fondo de Respuesta para el Socorro en Casos de Desastres (DREF) del FICR experimentó un aumento del 37%, más de 3 millones, en la cantidad recibida de los donantes. (Véase Gráfico 1).

La caída de las contribuciones al CERF se puede atribuir a la fluctuación de los tipos de cambio y no a un descenso real de las contribuciones. Muchos de los fondos operan en dólares estadounidenses, que a comienzos de

2009 era una moneda muy fuerte frente a otras; por ello, las contribuciones de donantes en ese momento en sus monedas nacionales tuvieron mucho menos valor que en 2008. España contribuyó con un total de 30 millones de euros en 2008 y 2009. Sin embargo, su aportación de 2009, convertida a dólares estadounidenses, descendió de los 45,5 a los 44,2 millones, 1 millón de dólares menos que el año anterior.

No obstante, pese a la fluctuación de los tipos de cambio, la cantidad de ayuda humanitaria gastada mediante mecanismos de financiación como porcentaje del total se mantuvo en el 7% en 2009, lo que sugiere que no se ha producido un descenso en el compromiso global con estos mecanismos. El perfil de financiación de los donantes particulares es bastante distinto.

GRÁFICO 1: CONTRIBUCIONES A LOS FONDOS COMUNES HUMANITARIOS, 2006-2009

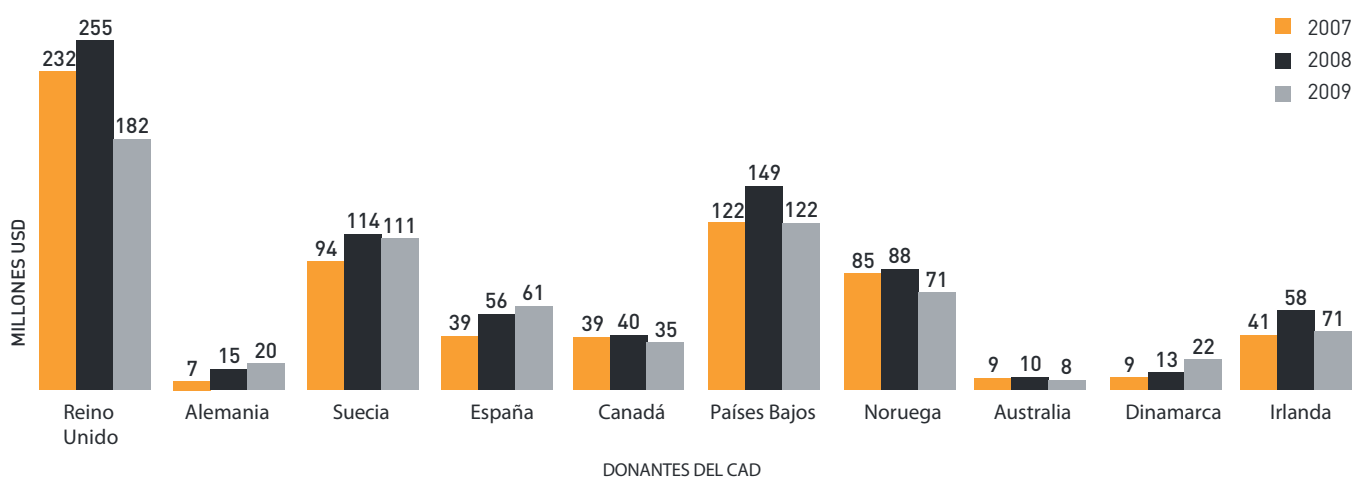


Fuente: FTS de UN OCHA, FICR y UN CERF

¿QUÉ SON LOS FONDOS COMUNES HUMANITARIOS?

El proceso de reforma humanitaria comenzó en 2005 y se construyó sobre la idea de utilizar fondos comunes como mecanismo para canalizar la ayuda humanitaria. Tuvo como resultado la evolución del fondo rotatorio mundial basado en préstamos que existía entonces hasta el actual CERF basado en subvenciones, y la creación de varios mecanismos más de financiación común a nivel nacional. Ahora existen diversos fondos comunes humanitarios. En este caso nos centramos en el DREF del FICR y en los que gestiona Naciones Unidas: el CERF, los Fondos de Respuesta a Emergencias (ERF) y los Fondos Humanitarios Comunes (CHF).

- El CERF permite a los gobiernos donantes y al sector privado poner en común su financiación a nivel global para permitir que la ayuda humanitaria a los afectados por desastres naturales y conflictos armados sea más oportuna y fidedigna.
- Los CHF son mecanismos comunes dentro de un país. La financiación recibida no es finalista. Esto permite que el dinero se asigne en función de las necesidades (tal y como se definen en el plan de acción humanitaria de emergencia).
- Los ERF también son mecanismos a nivel nacional. Se diferencian de los CHF en que tienen la facilidad de aportar financiación a proyectos a pequeña escala, lo que permite que más ONG nacionales accedan a los recursos.
- El DREF es un fondo establecido por el FICR para aportar financiación inmediata a las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en respuesta a una emergencia humanitaria. Entre los donantes de este fondo se encuentran los gobiernos del CAD pero también una serie de gobiernos más pequeños, sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y donantes privados.



Los donantes del CAD están ordenados de izquierda a derecha en función de su gasto total en ayuda humanitaria, basándose en datos preliminares y parciales del CAD para el año 2009. (El Reino Unido es el 3º donante mayor del CAD, e Irlanda es el 17º). Fuente: FTS de UN OCHA, UN CERF y datos del CAD-OCDE

CONTRIBUYENTES DE LA FINANCIACIÓN COMÚN

Los fondos comunes están resultando ser importantes herramientas para una gran diversidad de actores humanitarios; sin embargo, la mayor parte de la financiación procede de un grupo de donantes relativamente pequeño.

GOBIERNOS DEL CAD-OCDE

Los diez contribuyentes principales de los fondos comunes, todos los miembros del CAD-OCDE, aportaron un 94% (674 millones) del total de 720 millones en 2009. (Véase Gráfico 2).

Los fondos comunes de Naciones Unidas dependen del apoyo de tres donantes principales: el Reino Unido, Suecia y Países Bajos.

Tanto en 2008 como en 2009, estos tres donantes representaban algo más del 60% de la financiación de los diez donantes principales.

El Reino Unido es el principal donante de los mecanismos de financiación humanitaria. Sus contribuciones se incrementaron en un 10%, alcanzando los 255 millones de dólares en 2008, como parte del aumento de casi el 20% en la financiación humanitaria total del país en ese año.

No obstante, pese a que el gasto total en ayuda humanitaria del Reino Unido creció un 4,2% en 2009 (porcentaje que podría ser aún mayor cuando se publiquen los datos finales completos en diciembre de 2010),

sus aportaciones a los fondos comunes cayeron bruscamente (un 28,5%) hasta los 182 millones. Esta caída podría deberse en parte a los tipos de cambio.

En 2009 la libra esterlina pasó de 0,55 a 0,64 frente al dólar. Si se aplicara el tipo de cambio de 2008 a las contribuciones de 2009, la caída se reduciría al 17%.

En 2009 también se redujeron en un 18,2% las aportaciones a los fondos comunes del segundo mayor contribuyente, los Países Bajos. Esta situación no se puede explicar sólo por la fluctuación de los tipos de cambio (ya que el euro sólo creció ligeramente de 0,69 a 0,71 frente al dólar), sino que podría reflejar en parte el descenso conjunto del gasto humanitario de los Países Bajos en 2009, que podría ser hasta un 46% menor que en 2008.

Los datos preliminares de 2009 muestran un fenómeno parecido en el caso de Suecia. Su gasto en ayuda humanitaria descendió un 17,6% en 2009 y sus contribuciones a fondos comunes cayeron un 2,6%. De hecho, de los diez donantes principales de los fondos comunes, sólo España, Alemania y Dinamarca incrementaron sus aportaciones pese a los recortes generales en el gasto total en ayuda humanitaria. Por tanto, la caída general del dinero canalizado mediante los fondos en 2009 no significa necesariamente una pérdida de confianza en estos mecanismos, sino que se trata de un reflejo de la situación de la financiación humanitaria mundial.

TABLA 1: CAMBIOS EN LAS CONTRIBUCIONES DE DONANTES A LOS FONDOS COMUNES, 2008-2009

2008-2009	CAMBIO EN AYUDA HUMANITARIA (USD m)	CAMBIO EN AYUDA HUMANITARIA (%)	CAMBIO EN LAS CONTRIBUCIONES A LA FINANCIACIÓN COMÚN (USD m)	CAMBIO EN LAS CONTRIBUCIONES A LA FINANCIACIÓN COMÚN (%)
Reino Unido	43 USD	4,20%	-73 USD	-28,5%
Países Bajos	-291 USD	-46,0%	-27 USD	-18,2%
Dinamarca	-191 USD	-44,3%	9 USD	72,50%
Suecia	-106 USD	-17,6%	-3 USD	-2,6%
Noruega	-142 USD	-31,5%	-18 USD	-19,9%

Los fondos comunes representan un porcentaje considerable del gasto en ayuda humanitaria total de algunos donantes. La decisión de los donantes de canalizar un porcentaje tan alto de su gasto en ayuda humanitaria puede deberse a diversas razones. Algunos citan su capacidad para influir en el sistema humanitario mediante una mayor eficiencia y coordinación, sin comprometer los principios humanitarios básicos. Otros donantes afirman que los fondos les permiten llegar a grupos destinatarios a los que no podrían acceder mediante canales bilaterales. Además, los mecanismos de financiación común permiten transferir la mayor parte del proceso de toma de decisiones, reduciendo así la necesidad de infraestructuras y gastos asumidos por los donantes y transfiriendo la toma de decisiones al terreno, donde hay más experiencia y conocimientos sobre las particularidades locales.

El Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos canalizaron los mayores porcentajes de ayuda humanitaria a través de mecanismos de financiación común en 2008 (25,1%, 24,6% y 23,5% respectivamente).

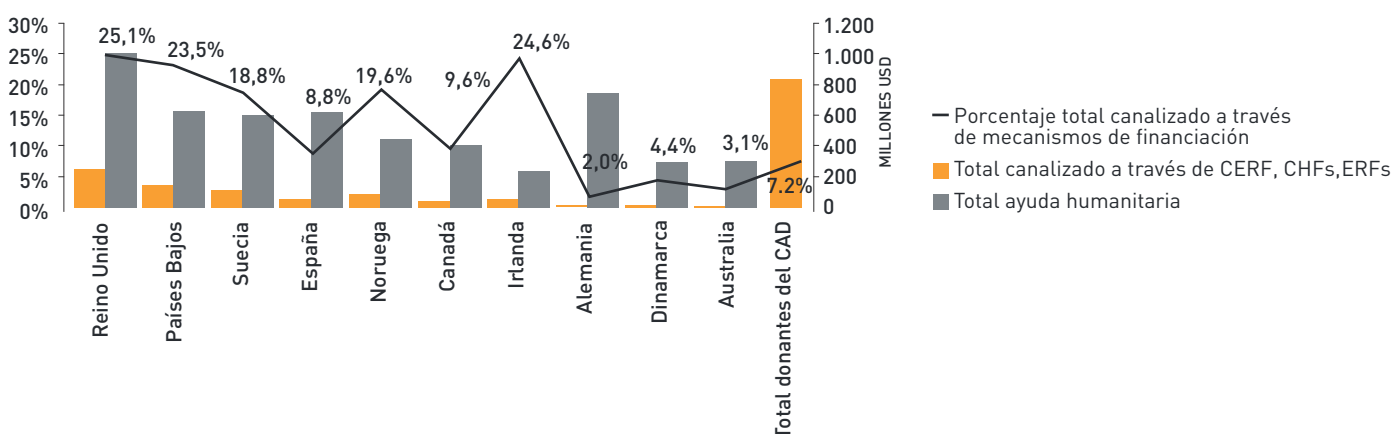
Estos tres donantes aportaron financiación a los fondos CERF, CHF y ERF. Alemania, el segundo país que más ayuda humanitaria aporta dentro del grupo de los principales 10 contribuyentes de los fondos comunes, canalizó sólo un 2% de la ayuda mediante mecanismos de financiación común, en este caso sólo mediante el CERF. Este porcentaje se sitúa por debajo de la media del 7,2% de todos los donantes del CAD. (Véase Gráfico 3).

Resulta llamativa la ausencia de Estados Unidos, el mayor donante de ayuda humanitaria, de la lista de los 10 mayores contribuyentes de los fondos comunes. Sólo ha contribuido dos veces al CERF: con 10 millones en 2006 (0,3% de su gasto en ayuda humanitaria) y con 5 millones en 2008 (0,1% de su gasto en ayuda humanitaria). Esto se explica porque tiene una enorme presencia en el terreno y mucha información sobre los países afectados, por lo que prefiere aportar financiación mediante canales bilaterales.

GOBIERNOS NO PERTENECIENTES AL CAD

En los últimos años, la ayuda humanitaria de gobiernos como India, China, Corea y Arabia Saudí se ha ido haciendo cada vez más visible, a la vez que la de gobiernos del CAD. Los mecanismos de financiación han desempeñado un papel elemental aportando a los donantes pequeños nuevos métodos para canalizar la financiación en respuesta a crisis humanitarias y situaciones de postconflicto. Estos donantes no suelen tener suficiente infraestructura humanitaria, ni presencia en el terreno, ni experiencia en los países receptores como para participar y contribuir de la misma manera que algunos donantes del CAD. La respuesta al ERF tras el terremoto de Haití demuestra este fenómeno: de los 27 gobiernos contribuyentes, sólo tres de ellos eran donantes del CAD, y de los 24 restantes, todos menos cuatro habían recibido ayuda humanitaria en 2008. Estos 24 donantes aportaron 14 millones de dólares al ERF, mientras que en 2008 recibieron un total de ayuda humanitaria de 1.200 millones.

GRÁFICO 3: PORCENTAJES DE AYUDA HUMANITARIA PROPORCIONADA POR LOS PRINCIPALES 10 DONANTES A TRAVÉS DE MECANISMOS DE FINANCIACIÓN COMÚN, 2008-2009



Fuente: análisis de Development Initiatives basado en datos del CAD-OCDE, el FTS de UN OCHA y UN CERF

Por un lado se podría decir que estas aportaciones muestran la solidaridad con la ayuda humanitaria, ya que se contribuye con cantidades bastante considerables de los fondos disponibles. Por otro lado se podría argumentar que estos países están reciclando ayuda que otros donantes les han entregado con fines de desarrollo. Por ejemplo, se podría considerar que Nigeria, al donar 1,5 millones de dólares al ERF, estaría transfiriendo parte de los 378 millones que recibió como ayuda oficial al desarrollo (AOD) del Reino Unido en 2008. El ERF de Haití es bastante particular: nunca antes habían aportado países no pertenecientes al CAD su ayuda humanitaria a fondos comunes mediante este tipo de mecanismo de dentro del país, y, desde luego, la aparición de tantos países donantes que a la vez son receptores de ayuda resulta todavía menos habitual. (Véase Gráfico 4).

Pero ha sido el CERF el que ha recibido el mayor porcentaje de contribuciones a fondos comunes de donantes no pertenecientes al CAD. En 2009, Corea, China e India aportaron más dinero que varios donantes del CAD, quedando en los puestos 15, 19 y 21 de 91 donantes, respectivamente. El mayor contribuyente del CERF no perteneciente al CAD, Corea, ha ido aportando más dinero al fondo cada año. En 2009 aumentó sus contribuciones hasta los 3 millones de dólares.

Entre 2008 y 2009, el número de donantes no pertenecientes al CAD que han contribuido al CERF pasó de 54 a 61, y 14 fueron nuevos contribuyentes; en 2010, sin embargo, sólo ha habido cuatro nuevos donantes de fuera del CAD: la Federación Rusa, Singapur, Madagascar y Mauritania.

En 2009, 15 donantes del fondo no pertenecientes al CAD fueron también receptores de ayuda humanitaria, y todos, excepto China, recibían financiación del CERF. China, junto a

Afganistán, que también contribuyó al CERF en 2009, recibe una enorme cantidad de AOD. En el caso de China, la ayuda alcanzó los 1.500 millones de dólares en 2008, de los cuales, 105 millones fueron para objetivos humanitarios, mientras que Afganistán recibió 4.300 millones, de los cuales, 871 millones fueron de ayuda humanitaria. (Véase Gráfico 5).

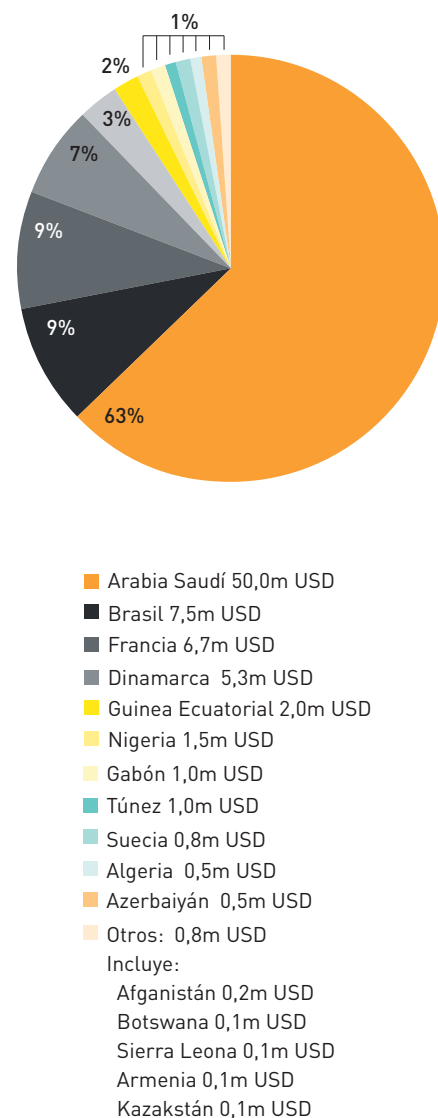
DONANTES PRIVADOS

El CERF también ofrece a un diverso grupo de donantes privados una manera de canalizar fondos para crisis humanitarias a nivel mundial, sin la necesidad de desarrollar unas políticas humanitarias propias. PricewaterhouseCoopers (PWC), la Western Union Foundation (WUF), la Abu Dhabi National Energy Company PJSC (TAQA), la Alexander Bodini Foundation y Baha'i International Community han sido empresas donantes habituales. PWC ha sido la más importante por volumen, aunque Jefferies, una importante empresa mundial de valores y banca de inversión, se convirtió en la mayor empresa donante hasta la fecha tras el terremoto de Haití, con una aportación de 1 millón de dólares.

Entre otras empresas donantes nuevas en 2010 se encuentran Skanska USA Building Inc., Latin American Development Foundation, Bilken Holding AS y Daystar Christian Centre. También se han recibido aportaciones de un club de fans coreano de Kim Hyun Joong, de clientes del banco HSBC y de empleados del Grupo Endesa.

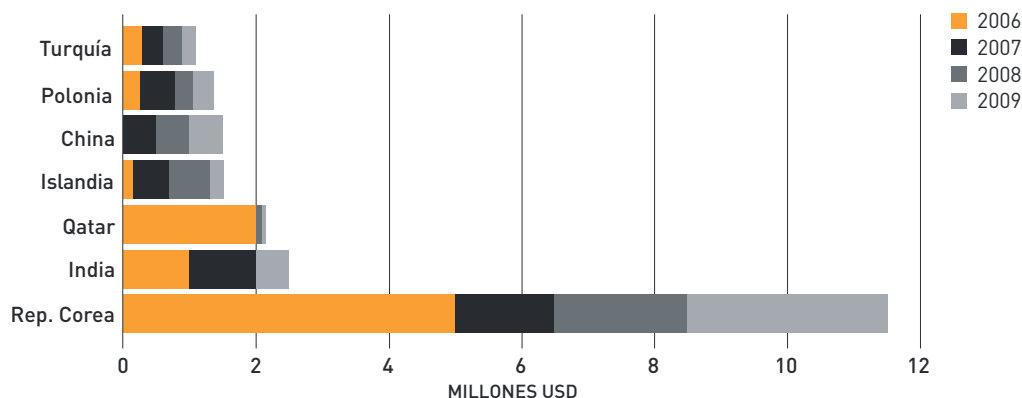
Además, el CERF recibió numerosas donaciones de particulares, que alcanzaron un total de 39.000 dólares tras el terremoto de Haití. Los donantes privados también han contribuido a los fondos ERF (para Indonesia en 2006 y 2008 y para Haití en 2010).

GRÁFICO 4: CONTRIBUCIONES DE LOS DONANTES AL ERF EN HAITÍ, 2010



Fuente: FTS de UN OCHA

GRÁFICO 5: PRINCIPALES DONANTES DEL CERF NO PERTENECIENTES AL CAD, 2006-2009



Fuente: UN CERF

RECEPTORES DE LOS FONDOS COMUNES

A nivel mundial, 16 países tienen dos o más fondos humanitarios operativos, y se prevé que este número aumente con la introducción de más fondos comunes a nivel nacional. Ocho de estos países se encuentran en el África subsahariana y la concentración de la financiación se produce en Sudán y la República Democrática del Congo (RDC). Esta concentración es comprensible, ya que estos países sufren un conflicto permanente, tienen pocas infraestructuras, unos servicios públicos muy pobres y se encuentran en una situación frágil, debido a que, en algunos casos, la gobernanza es inexistente. Todos estos factores los hacen más susceptibles y menos preparados para responder eficazmente a desastres naturales inducidos por el cambio climático, o a necesidades humanitarias cada vez mayores asociadas a un conflicto que se prolonga en el tiempo. Los donantes también están considerando los fondos comunes dentro de un país como elemento para canalizar la ayuda humanitaria a otros países donde se necesita una financiación flexible y con un orden de prioridades, como es el caso de Palestina/TPO y Colombia.

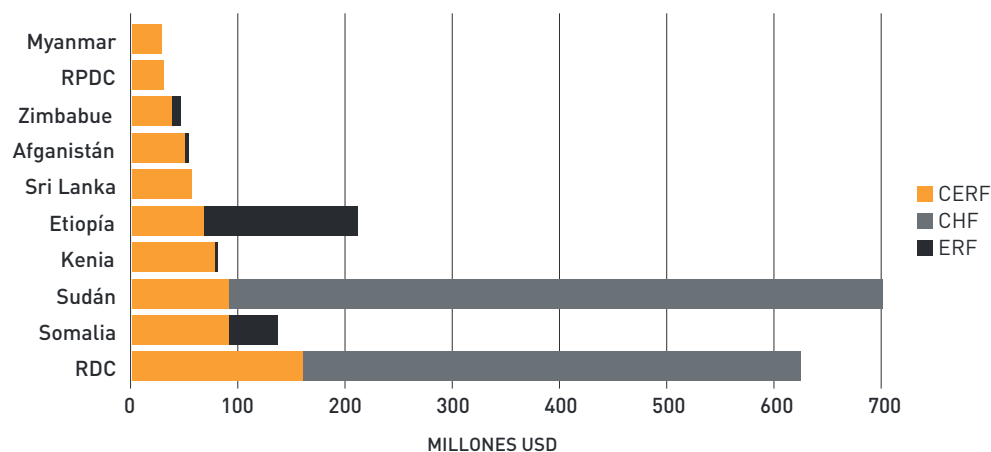
Muchos de los países que tienen fondos comunes dentro del país (sobre todo la RDC y Sudán) se encuentran en procesos de transición tras un conflicto, y los mecanismos de financiación están demostrando ser una herramienta para canalizar fondos para actividades de recuperación, que, podría decirse, no son el objetivo para el que se diseñaron. Según el informe Resource Flows to Fragile and Conflict-affected States

(OECD, 2010), sobre flujos de recursos a países frágiles y afectados por conflictos, nueve de los diez principales receptores de ayuda humanitaria mediante fondos comunes a nivel nacional están clasificados como Estados frágiles. Las principales características de estos Estados son que suelen tener menor capacidad de previsión de la ayuda y mayor volatilidad que otros países en vías de desarrollo. Se podría afirmar que los mecanismos de financiación son, por estas razones, un instrumento importante para canalizar tanto la ayuda humanitaria como la ayuda para la reconstrucción en estos contextos, ya que promueven la coordinación de la financiación a la vez que hacen la ayuda más previsible, flexible y oportuna.

Sudán fue el principal país receptor de ayuda humanitaria canalizada a través del CERF, los ERF y CHF entre 2006 y 2009, seguido muy de cerca por la RDC. Estos países recibieron 148 y 141 millones respectivamente en 2009. Esto se debe en gran medida a que ambos países tienen CHF que sustentan sus planes de acción humanitaria común (CHAP). En 2008, Sudán recibió un total de 1.400 millones en ayuda humanitaria y, de este total, el 12,2% se canalizó mediante fondos comunes. Sin embargo, en la RDC, el porcentaje canalizado mediante fondos comunes fue del 38,9% de los 473 millones de ayuda humanitaria. (Véase Gráfico 6).

En 2009 sólo tres países del África subsahariana tenían un fondo humanitario común: Sudán, la RDC y la República Centroafricana (RCA). Los dos fondos anteriores se crearon en

GRÁFICO 6: DIEZ PRINCIPALES RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS COMUNES 2006-2009



Fuente: FTS de UN OCHA y UN CERF

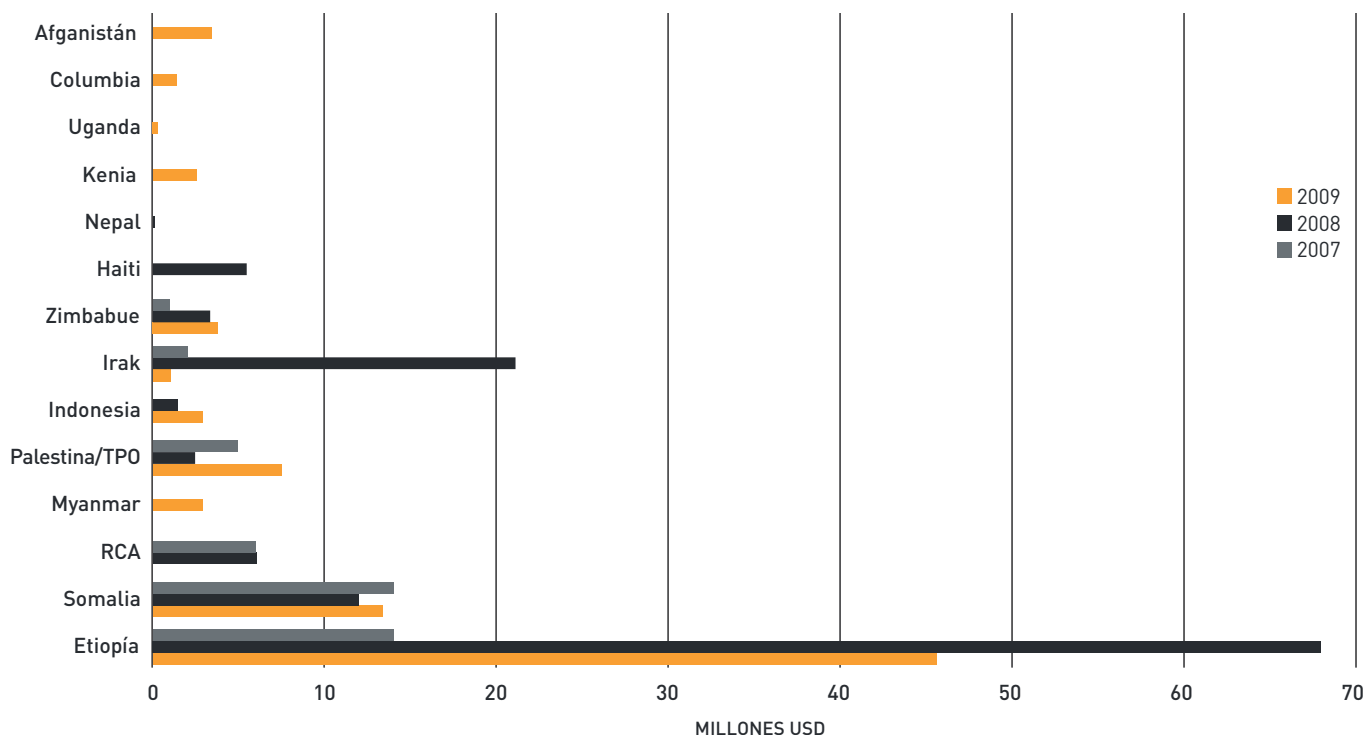
2006, y la RCA se unió en 2008, cuando el ERF del país se convirtió en un fondo humanitario común. Estos mecanismos permiten financiar grandes proyectos sirviendo de apoyo a los CHAP de países que experimentan emergencias humanitarias largas y complejas. En 2008, el fondo de Sudán desembolsó 149 millones para un conjunto de proyectos de agencias de la ONU y ONG. Esta cifra contrasta con los 3 millones de la RCA, por la magnitud relativamente pequeña del llamamiento: 119 millones comparados con los 2.000 de Sudán y los 737 de la RDC. En 2010 se propuso un nuevo fondo para Somalia con el objetivo de asignar fondos dos veces al año.

En 2009, tras el éxito de mecanismos similares en otros países, se establecieron ERF en Afganistán, Colombia, Uganda y Kenia. Este tipo de mecanismo se ha generalizado cada vez más porque permite al coordinador humanitario dentro del país asignar financiación a proyectos a pequeña escala que intentan responder a necesidades imprevistas; entre estos proyectos se incluyen los que llevan a cabo ONG locales. En 2008, el fondo de Etiopía recibió un 8,6% de la ayuda humanitaria total destinada a este país y, después de haber recibido más de 120 millones entre 2006 y 2009, está muy por encima del siguiente mayor receptor, Somalia, con algo menos de 40 millones. (Véase Gráfico 7).

Sin embargo, el CERF se ha creado para cubrir las faltas de financiación a las que no respondían otros mecanismos de financiación humanitaria. La asignación de fondos del CERF se divide entre subvenciones para respuesta rápida a emergencias repentinas y subvenciones a emergencias clasificadas como infrafinanciadas por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA). Estas subvenciones están diseñadas para garantizar que la financiación de los donantes sea más equitativa y que no se de preferencia a las emergencias humanitarias repentinas en detrimento de otras necesidades humanitarias en curso. Por ejemplo, en 2008 y 2009, la RDC se clasificó como una emergencia infrafinanciada; del total que recibió del CERF en estos años, un 92,8% y un 34,4% respectivamente fueron para este servicio infrafinanciado. Pero Kenia recibió un 75,4% y un 69,5% de su financiación del CERF mediante el servicio de respuesta rápida en estos mismos años.

Entre 2007 y 2009, el CERF aportó una media del 10% de la financiación total a países que no habían sido objeto de un llamamiento consolidado (CAP) o "flash", en comparación con una media de sólo el 3,9% a países que sí contaban con un CAP.

GRÁFICO 7: INGRESOS DEL ERF POR PAÍS 2007-2009



Fuente: FTS de UN OCHA

Dado que es menos frecuente que las crisis más pequeñas queden infrafinanciadas, el CERF puede ayudar a cubrir faltas de financiación, en las que incluso las cantidades pequeñas suponen una enorme diferencia. La financiación del CERF para Honduras tras las inundaciones de 2008 fue de 1,5 millones, pero supuso el 25% de la financiación recibida. De igual manera, tras las graves inundaciones de Namibia en 2009, el CERF se convirtió en el mayor donante, ya que 1,3 millones de los 4 millones que se recibieron procedieron de este fondo. (Véase Tabla 3).

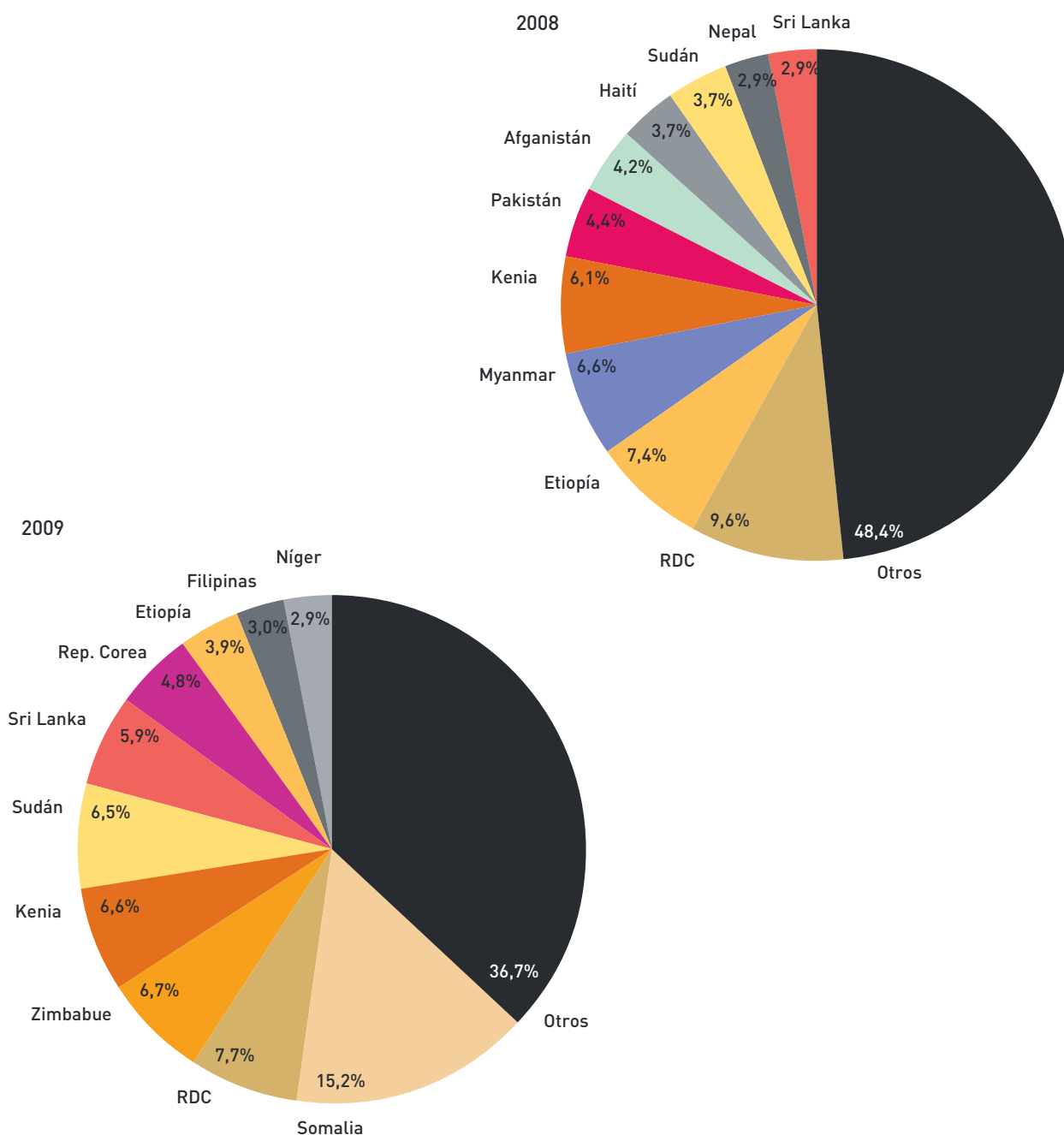
En 2008, 55 países recibieron financiación procedente del CERF, por un total de 429 millones. En 2009, el número de países receptores descendió hasta los 51. La cantidad total que se podía asignar por país también cayó en ese año hasta los 397 millones. La RDC fue el mayor receptor del CERF desde 2006 hasta 2008 incluido. Somalia se convirtió en el mayor receptor de 2009, ya que recibió un total de 60 millones. Su porcentaje del 15,2% de la financiación del CERF en 2009 casi doblaba el de la RDC, el siguiente mayor receptor. (Véase Gráfico 8).

TABLA 2: SUBVENCIONES DEL CERF, 2008 Y 2009

SUBVENCIONES DEL CERF	2008	2009
Subvenciones de respuesta rápida	70,1%	67,5%
Subvenciones a emergencias infrafinanciadas	29,9%	32,5%

Fuente: UN CERF

GRÁFICO 8: RECEPTORES DE LA FINANCIACIÓN DEL CERF, 2008-2009



Fuente: UN CERF

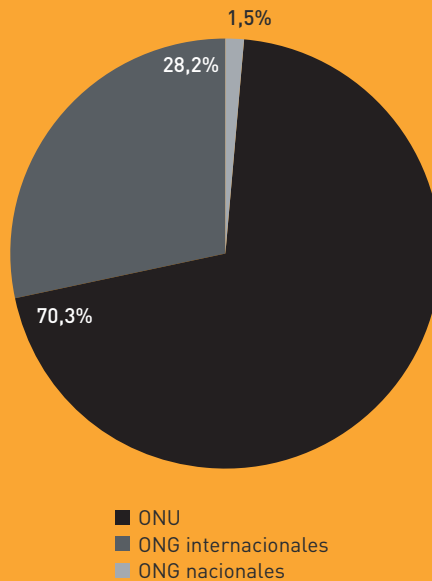
Sudán

Sudán fue testigo de un conflicto permanente que se alargó durante 21 años entre el gobierno de Sudán, dirigido principalmente desde el norte, y el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLAM/A), hasta que se firmó el Acuerdo General de Paz en 2005. El país también ha sufrido desastres naturales, como sequías e inundaciones, y en 2009 la población afectada era de 4 millones. Mientras, la compleja emergencia humanitaria en Darfur continúa; el acuerdo de paz sigue amenazado por luchas entre etnias y entre milicias y en muchos lugares la prestación de servicios básicos sigue siendo extremadamente escasa.

En 2006 se creó un CHF para servir de apoyo al CHAP del país. Desde ese año, el fondo ha recibido 609 millones en aportaciones de donantes. La cantidad mayor, 171 millones de dólares, se recibió en 2006, de un total de cinco donantes, y supuso el 13,6% de la ayuda humanitaria del país. Aunque el número de donantes que aportan al fondo ha aumentado en los últimos cuatro años, la cantidad total aportada se ha reducido, al igual que el porcentaje de ayuda canalizada a través del fondo. (Véase Tabla 4).

Las agencias de la ONU son las que principalmente dan uso a los fondos del CHF en Sudán. En 2009, la ONU recibió un 70,3% del gasto total, que fue un 5% mayor que en 2008. Una parte de este aumento se puede explicar por el hecho de que en marzo de 2009 se expulsara del norte de Sudán a 13 ONG internacionales, y las agencias de la ONU se vieran obligadas a entrar para cubrir la falta de prestación de la ayuda que estaba incluida en el programa. Por ello aumentaron las necesidades de financiación de Naciones Unidas. Sudán también recibe dinero del CERF. Todos los fondos recibidos en 2008 y 2009 se asignaron desde el servicio de respuesta rápida, sobre todo para responder al repentino movimiento PDI. No se clasificó a Sudán como

FIGURA 9: ASIGNACIÓN DE FONDOS CHF A TRAVÉS DE ONG Y AGENCIAS DE LA ONU



Source: OCHA

infrafinanciado, ya que los llamamientos humanitarios de los años 2007 y 2008 habían recibido un 81% y un 70% de la financiación solicitada respectivamente.

Tras el acuerdo de paz de 2005, el Banco Mundial creó dos Fondos Fiduciarios de Múltiples Donantes (MDTF por sus siglas en inglés), uno para el sur de Sudán y el otro para todo el país; ambos se diseñaron para responder a las necesidades de reconstrucción y recuperación después de tantos años de conflicto. Entre 2006 y 2009, estos MDTF recibieron casi la misma cantidad de financiación que el CHF (630 millones). Sin embargo, se había canalizado más dinero (425 millones de un total de 14 donantes) a través del fondo para el sur de Sudán, dato que no resulta sorprendente, ya que la mayor parte de la construcción y reconstrucción se necesita en el sur. Sudán también recibió 4 millones a través del SPF (Fondo para la Consolidación del Estado y de la Paz) del Banco Mundial en 2008, y 9 millones a principios de 2010 procedentes del PBF (Fondo de Construcción de la Paz) de Naciones Unidas. (Véase Gráfico 10).

AOD, 2008

2.900 millones de dólares

POBLACIÓN

41 millones

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

150 DE 182 PAÍSES

0.531

ESPERANZA DE VIDA AL NACER

142 DE 176 PAÍSES

57,9 años

NIVEL DE ALFABETIZACIÓN ADULTOS

(% MAYORES DE 15)

126 DE 159 PAÍSES

60,9%

PERSONAS QUE NO UTILIZAN FUENTES DE AGUA MEJORADA

30%

CLASIFICADO COMO

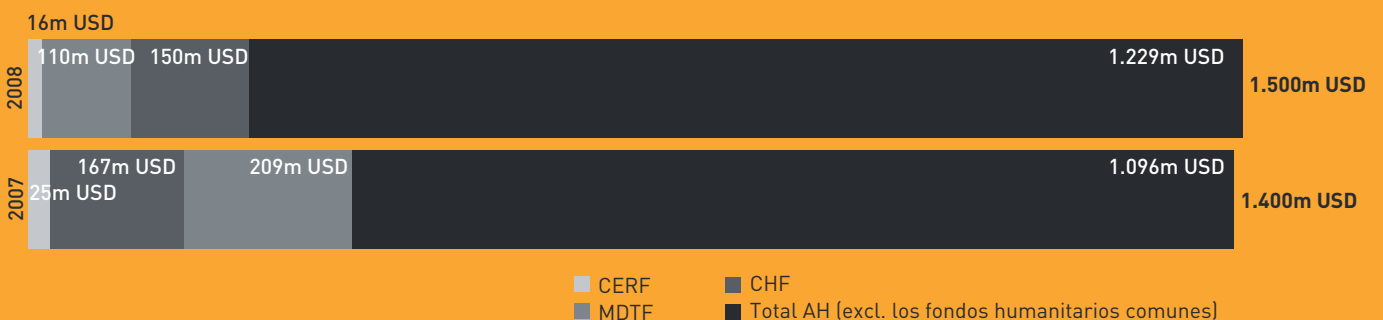
Estado frágil

TABLA 4: DINERO CANALIZADO A TRAVÉS DE LOS FONDOS COMUNES EN SUDÁN

FINANCIACIÓN COMÚN	2006	2007	2008
CHF	171	167	150
CHF como porcentaje de la ayuda humanitaria	13,6%	13,4%	11,0%
MDTF	200	209	110
MDTF como porcentaje de la AOD	9,8%	9,9%	4,6%

Fuente: análisis de Development Initiatives basado en datos del CAD-OCDE, FTS de UN CHA y Banco Mundial

GRÁFICO 10: DINERO CANALIZADO A TRAVÉS DE FONDOS COMUNES EN SUDÁN EN COMPARACIÓN CON OTRA AYUDA HUMANITARIA



Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en datos del CAD-OCDE, FTS de UN OCHA y UN CERF

Irak

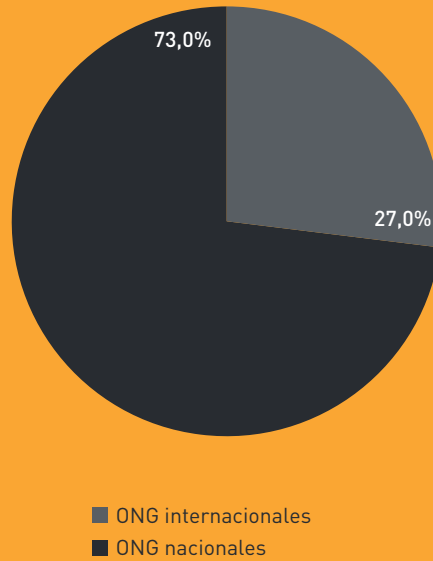
A la invasión de Irak en 2003 le siguieron años de insurgencia y luchas entre etnias que alcanzaron su punto álgido a finales de 2006 y principios de 2007. Esta situación supuso sobre todo una crisis política y de seguridad nacional: en general, las necesidades humanitarias, aunque eran intensas en algunos momentos, eran más esporádicas en su naturaleza y ubicación. En este momento, el país se encuentra en una transición entre la crisis y la recuperación.

En 2007 se creó un ERF para garantizar la financiación para una respuesta rápida que hiciera frente a las necesidades continuas. Desde entonces, el fondo ha recibido 24 millones de dólares en aportaciones de donantes. La cantidad mayor, 21 millones, se recibió en 2008 de un total de siete donantes entre los que estaba el MDTF de Irak, el IRFFI (Fondo Fiduciario Internacional para la Reconstrucción de Irak) y el CERF. No obstante, sólo representa un 5,6% de la ayuda humanitaria total destinada al país.

El Banco Mundial y el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG por sus siglas en inglés) crearon conjuntamente el MDTF para Irak en 2004 para responder a las necesidades de reconstrucción y recuperación que siguieron al estallido de la guerra. El volumen de financiación que se canaliza a través del MDTF de Irak es similar al que se canaliza mediante el MDTF de Sudán, pero, como la AOD a Irak es mucho mayor que la que recibe Sudán, representa un porcentaje mucho menor (un 0,9% en 2008, en comparación con el 4,6% de Sudán). Irak también recibió 5 millones a través del SPF del Banco Mundial en 2009, que se utilizaron en su mayoría para financiar el programa de prestación de servicios. (Véase Tabla 5).

En Irak, las ONG nacionales son las principales usuarias del dinero del ERF.

GRÁFICO 12: DISTRIBUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL ERF A TRAVÉS DE ONG Y AGENCIAS DE LA ONU



Source: UN OCHA FTS

En 2009 recibieron el 73% del gasto total.

La financiación directa de las ONG nacionales es uno de los beneficios que aporta un ERF. Pero el hecho de que el porcentaje sea tan alto en Irak se debe al contexto de inestabilidad e inseguridad, que dificulta extremadamente la tarea de las organizaciones internacionales. Las agencias de Naciones Unidas no han utilizado dinero del ERF.

Los fondos del CERF destinados a Irak en 2009 se asignaron para el sector de respuesta rápida. Sin embargo, en 2008 se concedieron a Irak subvenciones para respuesta rápida y para emergencias infrafinanciadas. La razón fue que en 2007 no había ningún proceso de llamamiento consolidado, y los llamamientos de fuera del CAP carecían de financiación suficiente. (Véase Gráfico 11).

AOD, 2008

9.900 millones de dólares

POBLACIÓN

31 millones

ESPERANZA DE VIDA AL NACER
142 DE 176 PAÍSES

67,8 años

NIVEL DE ALFABETIZACIÓN ADULTOS
(% MAYORES DE 15) 126 DE 159 PAÍSES

74,1%

PERSONAS QUE NO UTILIZAN FUENTES DE AGUA MEJORADA

23%

CLASIFICADO COMO

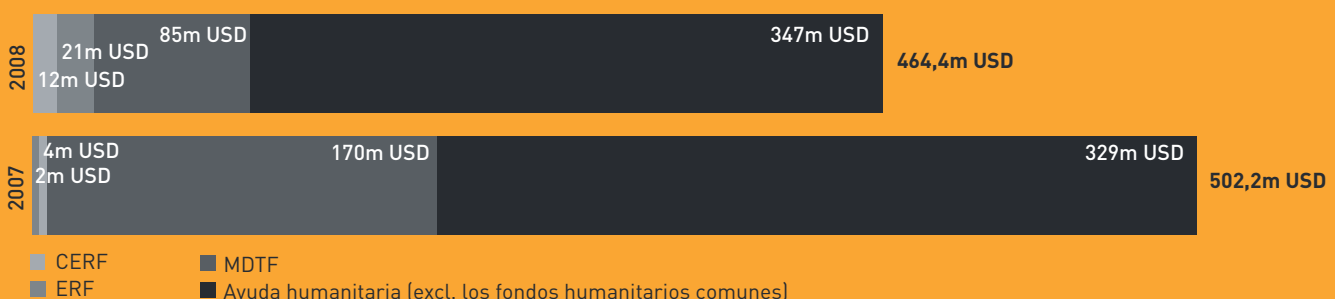
Estado frágil

TABLA 5: DINERO CANALIZADO A TRAVÉS DE FONDOS COMUNES EN IRAK

FINANCIACIÓN COMÚN EN IRAK	2006	2007	2008
ERF (USD m)	0	2	21
ERF como porcentaje de ayuda humanitaria	0,0%	0,6%	5,6%
MDTF (USD m)	214	170	85
MDTF como porcentaje de AOD	2,4%	1,9%	0,9%
Total ayuda humanitaria a Irak (USD m)	365	335	379

Fuente: análisis de Development Initiatives basado en datos de CAD OCDE, FTS de UN OCHA y UN CERF

FIGURA 11: DINERO CANALIZADO A TRAVÉS DE FONDOS COMUNES EN IRAK EN COMPARACIÓN CON OTRA AYUDA HUMANITARIA



Source: Development Initiatives analysis based on OECD DAC, UN OCHA FTS and UN CERF data

TABLA 6: MATRIZ DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN A NIVEL PAÍS, 2008-2009

País	Acción Humanitaria				Recuperación y construcción de la paz				TOTAL mil USD	%Hum. de la AOD	% Rec. de la AOD	%TOTAL DE AOD DONANTES CAD			
	CERF		CHF		ERF		DREF						MDTF	PBF	SPF
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009							
Afganistán	18 USD	4 USD							629 USD		0,1 USD	647	0,5%	15,9%	16,4%
Irak	12 USD	1 USD			21 USD	1 USD	3 USD		85 USD			118	1,1%	2,7%	3,8%
Etiopía	32 USD	16 USD			68 USD	46 USD		0,3 USD				100	5,4%		5,4%
Somalia	12 USD	61 USD			12 USD	13 USD						30	4,2%	1,1%	5,3%
Sudán	16 USD	26 USD						0,2 USD	110 USD		4 USD	280	9,1%	6,3%	15,4%
RDC	41 USD	30 USD						0,3 USD				184	18,8%		18,8%
RCA	3 USD	3 USD						0,1 USD				9	3,8%	3,7%	8,3%
Haití	16 USD	5 USD			5 USD			0,3 USD				28	3,8%	1,3%	5,1%
Kenia	26 USD	26 USD						0,5 USD				27	2,8%	0,1%	2,8%
Uganda	6 USD	1 USD						0,9 USD				7	0,7%		0,7%
Indonesia		7 USD			1 USD	3 USD			90 USD			91	0,2%	15,2%	15,4%
Palestina/TPO	5 USD	9 USD			3 USD	8 USD		0,1 USD	251 USD			259	0,6%	18,1%	18,7%
Sierra Leona									0 USD			17		9,7%	9,7%
Myanmar	28 USD	3 USD						0,2 USD				28	6,6%		6,6%
Zimbabue	11 USD	27 USD			3 USD	4 USD		0,4 USD				14	2,6%	0,0%	2,6%
Nepal	13 USD	6 USD			0,1 USD			0,3 USD			7 USD	13	2,9%		2,9%
Colombia	2 USD	9 USD						0,3 USD				2	0,2%		0,2%

Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en datos del CAD-OCDE, FTS de UN OCHA y UN CERF.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Los mecanismos de financiación consisten en la elección sobre si utilizarlos o no, y sobre cuáles utilizar. Dependiendo del tipo de situación a la que se enfrenta un país, podrá recibir una combinación de fondos humanitarios, de recuperación y de construcción de la paz, aunque las actividades que se ejecutan con estos fondos no son siempre tan fáciles de distinguir.

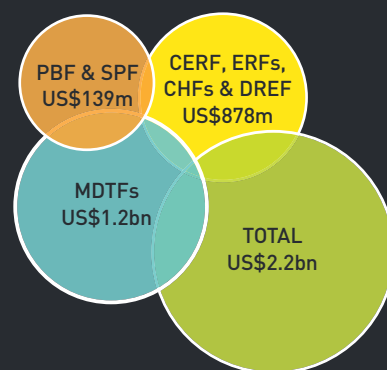
- Los tres tipos de fondos (humanitarios, de recuperación y de construcción de la paz) están utilizándose en Sudán, Haití e Irak.
- Como era de esperar, la mayoría de los países que reciben dinero a través de estos fondos están afectados por conflictos, aunque algunos, como Myanmar o Indonesia, no lo están.
- Todos los países menos uno han recibido fondos del CERF, pero sólo cinco los han recibido del MDTF.
- De los cinco países receptores que obtienen más del 15% de su AOD de los mecanismos comunes, sólo uno de ellos obtiene la mayoría de su dinero común de fondos humanitarios (la RDC), mientras que tres de ellos reciben mucho más de los fondos de recuperación y construcción de la paz (Afganistán, Indonesia, Palestina/TPO).
- Sólo uno de estos cinco (Sudán) tiene un mayor equilibrio en su financiación común, ya que recibe el 9,1% de la AOD total del CERF y del Fondo Común Humanitario, y un 6,3% de su MDTF.

En todo tipo de situaciones de crisis existen distintos recursos que llegan a través de distintos canales. Para emplear los recursos eficazmente y coordinar las acciones, debe estar disponible la información económica y sobre otros recursos. La financiación humanitaria y los fondos comunes humanitarios son sólo una parte de la ayuda total que llega a un país. Es obvio que las personas y las organizaciones responsables de la organización de los asuntos humanitarios no controlan todos estos recursos, pero si los conocen, deberían estar en situación de tomar mejores decisiones y asignar la financiación de manera más eficaz. Tal y como se ha expresado en otros capítulos del GHA 2010, las líneas que separan la financiación humanitaria, la de recuperación y la de cooperación al desarrollo cada vez son más difíciles de distinguir. Es la respuesta a lo que sucede en la vida real, ya que las condiciones de las personas y los países en crisis, o recuperándose de una crisis, no se pueden meter en categorías muy claras. La financiación común se utiliza para una serie de actividades humanitarias y para situaciones en las que el gobierno es frágil y se necesita flexibilidad. Estos fondos dan apoyo a muchas actividades de reconstrucción, recuperación y de construcción de la paz que se ejecutan tras un conflicto o desastre natural. Ofrecen un instrumento para que los donantes se impliquen en situaciones complejas, den apoyo en el terreno al financiar las asignaciones de fondos y compartan los riesgos de trabajar en contextos difíciles.

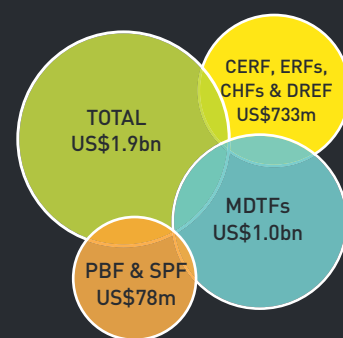
Los fondos fiduciarios de donantes múltiples (MDTF) se están utilizando cada vez más para las actividades de reconstrucción y recuperación. Estos fondos se gestionan desde el Banco Mundial o el PNUD, o desde ambos. Este tipo de fondo es el más habitual en países en situación de post-conflicto como Sudán, Afganistán, Irak, Indonesia, Cisjordania y Gaza. Estos fondos están diseñados para mejorar la coordinación entre los donantes para la financiación y el diálogo sobre las políticas de actuación. Los MDTF pueden trabajar con los gobiernos, las ONG, las agencias de la ONU o las organizaciones privadas para ejecutar sus proyectos.

El Fondo Mundial para la Consolidación de la Paz (PBF) de las Naciones Unidas se creó para responder a la creciente demanda de mecanismos que contribuyeran al proceso de construcción de la paz. Su objetivo es proporcionar ayuda a los países que están emergiendo de conflictos y dar apoyo a las intervenciones relativas al proceso de construcción de la paz. El State and Peace Building Fund (SPF) del Banco Mundial comenzó en 2008 y está diseñado para responder a las necesidades de gobernanza estatal y local, y para la construcción de la paz en países frágiles o en conflicto.

2008



2009



¿CUÁL SERÁ EL FUTURO DE LOS FONDOS COMUNES HUMANITARIOS?

El objetivo de la financiación común no es sustituir a la financiación bilateral, sino incrementar la flexibilidad de la financiación para las emergencias humanitarias mediante la disposición de fondos flexibles allí donde sean más necesarios, y para acelerar los desembolsos efectuados a los receptores sin la carga de presentación de informes que generalmente va asociada a las transacciones bilaterales.

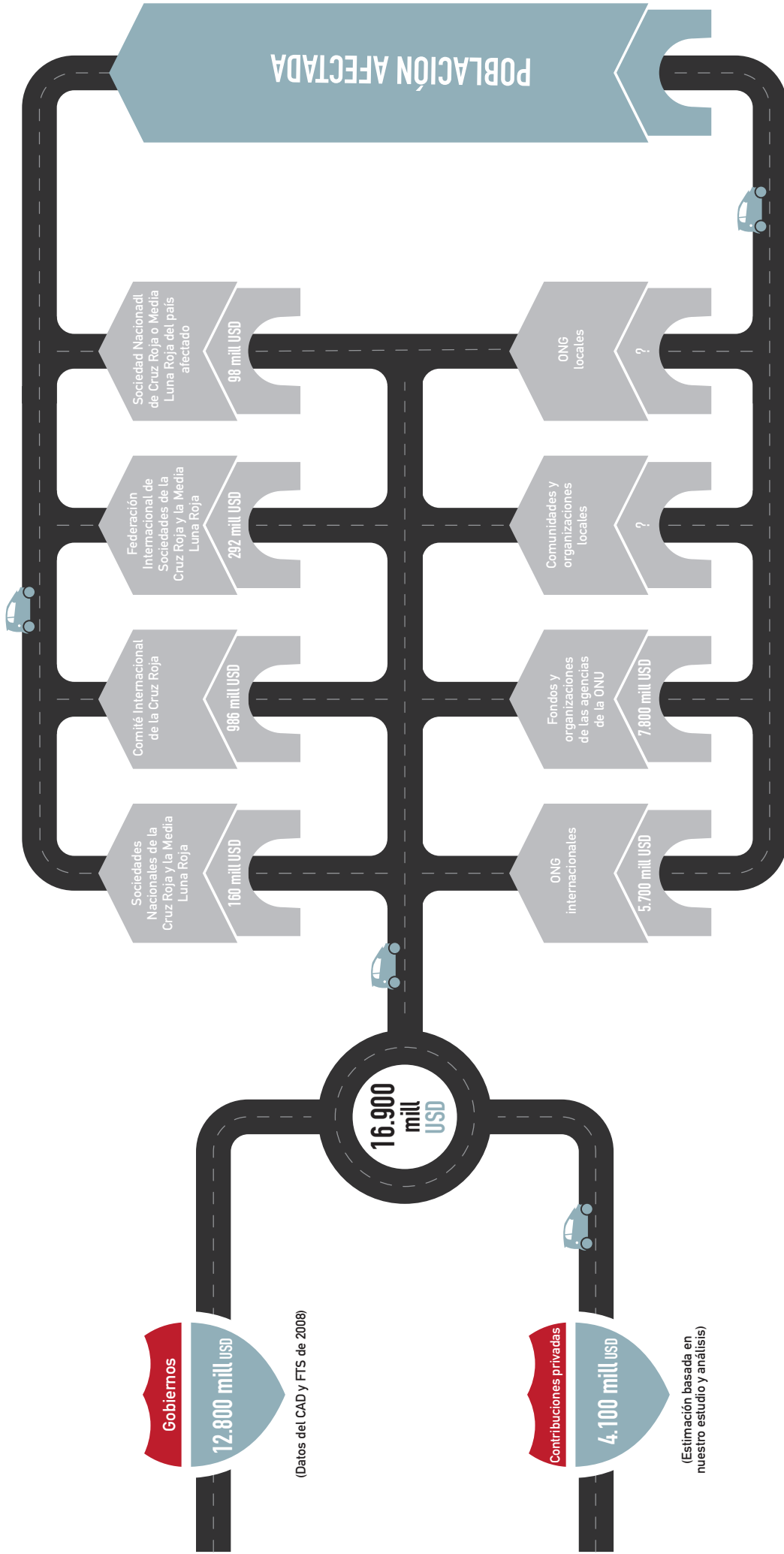
Los gobiernos donantes decidieron canalizar un significativo 7% de su ayuda humanitaria total a través de estos canales en 2008 y 2009, pese a las críticas que han recibido algunos aspectos de este tipo de financiación. El proceso de asignación de preferencia en los proyectos se ha considerado falto de transparencia en algunos casos. El papel de las Naciones Unidas ha sido objeto de escrutinio; se ha sugerido que el proceso de asignación de fondos es demasiado lento, y en algunos casos falta imparcialidad en las emergencias complejas. También hay interrogantes sobre los costes cada vez mayores que tienen las transacciones, que quizá no son mayores que la eficacia de la financiación total. Algunos donantes clave siguen siendo escépticos respecto a la mayor implicación que exigen estos mecanismos de financiación, y prefieren controlar de manera más directa la mayor parte de su financiación. Mientras, sigue quedando el reto de entender si la financiación común realmente tiene un mayor impacto o no.

Aparte de estas cuestiones, los fondos comunes se están convirtiendo

claramente en vehículos que permiten que contribuyan a responder a las crisis humanitarias más países y particulares, fundaciones y empresas. Para los donantes no pertenecientes al CAD que no tienen presencia en el terreno o una infraestructura de ayuda humanitaria, estos mecanismos también desempeñan un papel vital para facilitar su participación en la arquitectura de la ayuda humanitaria. Tal y como se ha demostrado en el caso de Haití, los fondos de emergencia de dentro de un país fomentan la contribución de más donantes a la respuesta mundial.

Mientras tanto, el número de mecanismos de financiación común parece que se va a mantener. Una serie de países, como Irak o Sudán, cuentan con una combinación compleja de fondos humanitarios y de reconstrucción. Sin embargo, en muchos casos se produce el aislamiento entre los mecanismos de financiación de un mismo país. Esta situación puede ser el reflejo de cómo la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo están aisladas entre sí, ya que las decisiones que se han tomado durante muchos años no han tenido muy en cuenta las aportaciones de ayuda de otro tipo que llegaban a un mismo lugar. Es un elemento de la división artificial que se ha desarrollado entre la financiación humanitaria por una parte y la financiación para el desarrollo por otra parte, división que se suele ver reforzada por el "maquillaje", las políticas de intervención y las prioridades institucionales.

LA ENTREGA: ENTREGA DE LA AYUDA HUMANITARIA: 2008



(Datos del CAD y FTS de 2008)

(Estimación basada en nuestro estudio y análisis)



PROVISIÓN

Justo al final del proceso de respuesta humanitaria está la provisión final de ayuda a individuos, familias y comunidades. Para las personas afectadas, las agencias humanitarias –agencias, fondos y programas de Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales– son el elemento clave de la cadena de ayuda humanitaria, y también la cara reconocible del apoyo internacional. Estas agencias van desde organizaciones enormes con complejos mandatos y responsabilidades internacionales que combinan la implementación de grandes cantidades de dinero, gran número de personal y operaciones humanitarias en múltiples contextos, hasta pequeñas organizaciones que pueden actuar en un solo sector dentro de un único país.

PROVISIÓN DE AYUDA HUMANITARIA

La cantidad de financiación que se canaliza a través de ONG, la ONU y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja representa un gran porcentaje de la financiación humanitaria, dado que hacen exactamente lo que creemos que hacen: entregar la mayor parte de la ayuda a las personas afectadas. La cantidad que reciben, parte de la cual la entregan a otras organizaciones para gestionarla y otra parte la gestionan ellos mismos, alcanzó los 15.000 millones de dólares en 2008. Obviamente, dada la tendencia al alza general de la ayuda humanitaria, a los largo de los últimos tres años

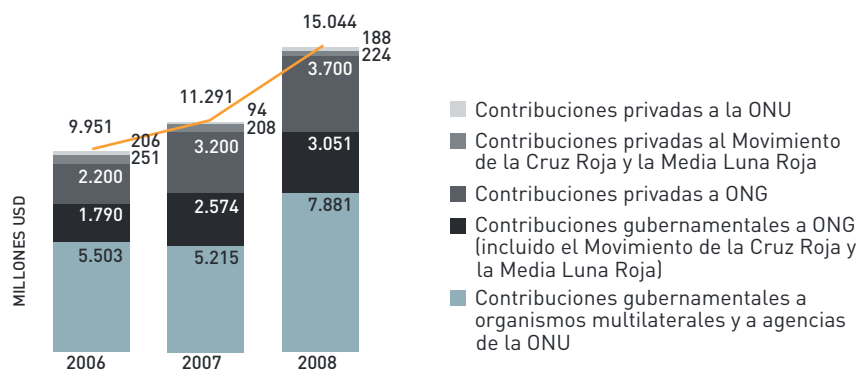
las agencias humanitarias han visto incrementada su financiación total en más del 50% en 2007 y 2008. (Véanse Gráficos 2 y 3).

Sin embargo, existen notables diferencias en sus perfiles de financiación. Mientras que el sector de las ONG habitualmente recibe cerca del 60% de su financiación de contribuciones privadas y recursos sobrantes de los gobiernos, las organizaciones de la ONU que hemos examinado han recibido la mayoría de sus fondos únicamente de gobiernos.

GUBERNAMENTAL Y PRIVADO

Para el objetivo de este capítulo, las fuentes privadas de financiación son contribuciones de particulares, fundaciones y organizaciones privadas, y compañías y empresas privadas. Las fuentes gubernamentales incluyen financiación procedente de los gobiernos pertenecientes y no pertenecientes al CAD, la Comisión Europea, así como la financiación recibida de organizaciones multilaterales y agencias de la ONU.

GRÁFICO 1: FINANCIACIÓN HUMANITARIA A ONG, EL MOVIMIENTO DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA Y LA ONU



Fuente: análisis de Development Initiatives de las contribuciones privadas y del CAD-OCDE

EL RETO DE CONTABILIZAR

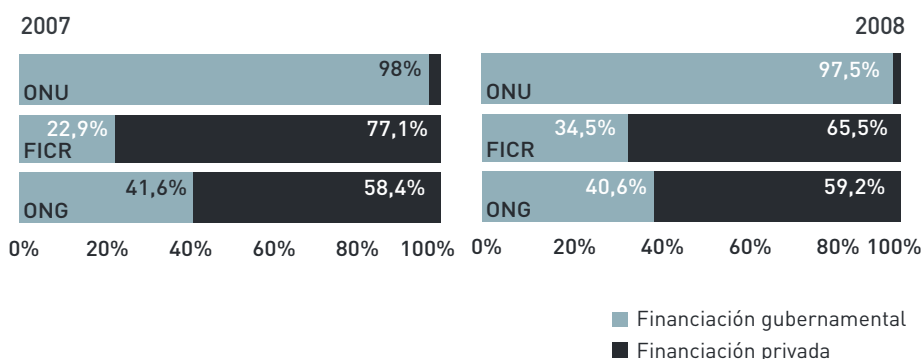
Hasta hace relativamente poco, nuestra idea de financiación humanitaria hacia y a través de las agencias humanitarias se ha limitado a la financiación recibida de los donantes del CAD.

Los mecanismos de seguimiento contable, tales como el Financial Tracking Service de OCHA (FTS), el sistema de los 14 puntos de ECHO utilizado por los gobiernos donantes de la UE y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sólo muestran parte de la financiación recibida por canales alternativos.

El volumen de financiación obtenido de fuentes privadas representa un porcentaje importante del total de ayuda humanitaria, así como una cantidad sustancial de los fondos que gestionan las agencias humanitarias. Sin embargo, no existe una fuente fiable con los datos económicos de las contribuciones privadas. Esta información sólo se puede calcular estudiando a las agencias directamente y recopilando las cifras económicas organización por organización.

Para este ejercicio hemos analizado los datos económicos de un estudio de 48 ONG que forman parte de 11 alianzas y federaciones de ONG conocidas. También hemos examinado y analizado la información de los cinco mayores fondos y programas humanitarios de Naciones Unidas así como a la Federación Internacional y el Comité de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

GRÁFICOS 2 Y 3: FUENTES DE FINANCIACIÓN COMO PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL



Fuente: análisis de Development Initiatives basado en informes anuales y cuentas auditadas, y datos aportados por las agencias humanitarias

ONG

Las ONG trabajan en la primera línea de la programación humanitaria y de la provisión de ayuda y es normal verlas gestionando grandes cantidades de fondos procedentes de los gobiernos. Según nuestras cifras, desde 2006 a 2008, las ONG recibieron 1.800 millones, 2.600 millones y 3.100 millones de financiación humanitaria respectivamente de los gobiernos donantes. (Véase Gráfico 4).

Según nuestro análisis del porcentaje de la financiación de la ONU que reciben las ONG, una estimación prudente de los que reciben las ONG indirectamente de los gobiernos donantes (fondos que han pasado a través de organizaciones multilaterales, especialmente la ONU) sería que la financiación aumentaría estas cifras interanuales a 2.300 millones, 3.400 millones y 4.000 millones.

Aunque las donaciones gubernamentales son muy importantes para las ONG, muchas de ellas obtienen mucho dinero a través de su propia captación de fondos y sus propias contribuciones privadas. Las sumas son bastante significativas.

Estimamos que las ONG han obtenido 2.200 millones, 3.200 millones y 3.700 millones entre los años 2006 y 2008 respectivamente –un total de 9.100 millones–. Esta es una financiación que controlan ellas mismas casi en su totalidad, ya sea porque se ha obtenido a través de un llamamiento que han realizado ellas mismas o dinero que no está ligado a ninguna crisis o actividad en particular. La ayuda humanitaria de los donantes es más probable que esté ligada a intervenciones en países y contextos en particular.

La proporción de actividades humanitarias financiadas por financiación privada y por fondos gubernamentales varía ampliamente entre las ONG. Médicos Sin Fronteras (MSF) recibe la mayor parte de su financiación humanitaria de sus fuentes privadas: sus cifras varían de un 87% en 2006, hasta más del 90% en 2008. Por otro lado, el Norwegian Refugee Council recibe un pequeño porcentaje de contribuciones privadas para actividades humanitarias, concretamente el 2,4% para el periodo comprendido entre 2006 y 2008, y el resto se financia principalmente con

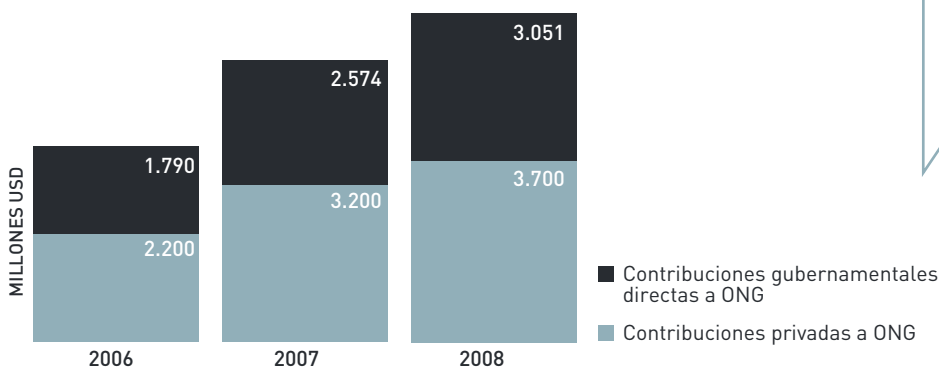
¿PASAN LOS FONDOS A LAS ONG?

No toda la financiación de las Naciones Unidas se ejecuta desde la ONU directamente, aunque a menudo actúe como primera receptora; habitualmente las ONG asumen el papel de agencias ejecutoras y son las responsables de la provisión de la ayuda. El conjunto de ONG que hemos estudiado detalladamente informó de que en 2008, aproximadamente el 19% del total de sus ingresos humanitarios (toda la financiación excepto las contribuciones privadas) procedían de la ONU. Dado que la mayor parte de la financiación de la ONU procede de fuentes gubernamentales (el 98% en 2007 y el 97,5% en 2008) podemos estar seguros cuando decimos que gran parte del 19% de los fondos de la ONU que reciben las ONG procede también de dinero gubernamental.

Estimamos que este 19% representa una parte importante de su financiación. Sin embargo, en el momento presente, dados los datos disponibles, es muy difícil hacer una estimación global del volumen total.

La proporción de dinero gubernamental que va primero a la ONU y después pasa a las ONG varía mucho entre las diferentes ONG. Por ejemplo, en 2008, Concern recibió aproximadamente el 50% de su financiación humanitaria oficial de las agencias de la ONU, mientras que MSF recibió sólo un 3,3%.

GRÁFICO 4: FINANCIACIÓN PARA ONG, 2006-2008



Fuente: análisis de Development Initiatives sobre contribuciones voluntarias privadas, FTS OCHA ONU y CAD OCDE

fondos gubernamentales, del cual, el 65% procede del gobierno noruego. Algunas ONG, como MSF, tienen una política interna sobre la cantidad de fondos que deben aceptar de fuentes gubernamentales, en un intento por asegurar la independencia de la organización de cualquier posible interés político, económico o estratégico que pudiera estar detrás de la financiación de los gobiernos. Para la mayoría de las ONG, sin embargo, los porcentajes de fuentes privadas o gubernamentales varían ad hoc. (Véase Gráfico 5.).

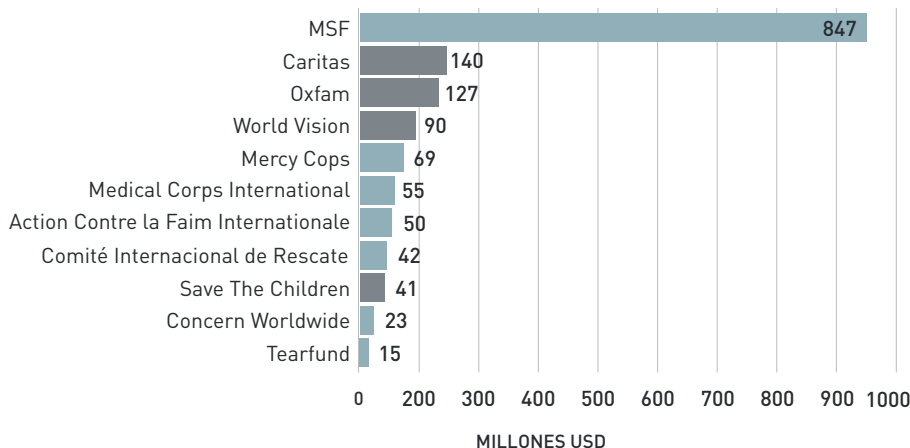
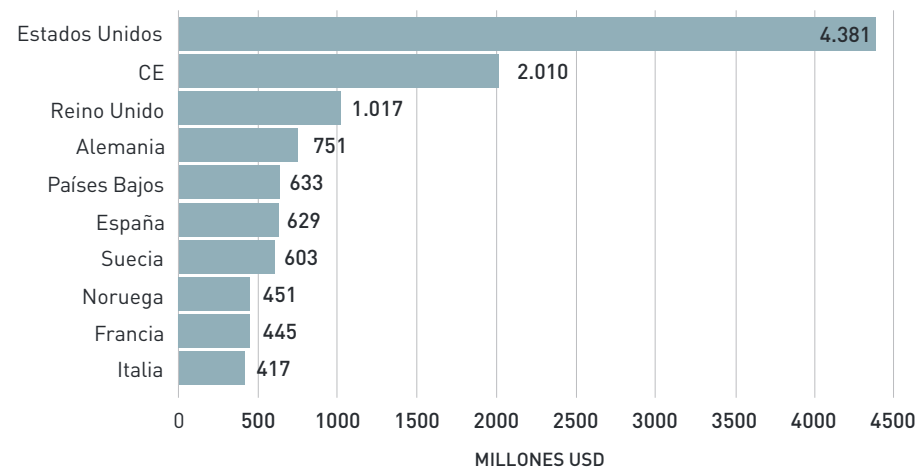
El volumen de ayuda humanitaria financiada por fuentes privadas también varía drásticamente entre las organizaciones. Algunas de las grandes ONG toman decisiones económicas en base a mayores cantidades de dinero

que los gobiernos donantes. MSF, por ejemplo, aporta sistemáticamente más ayuda humanitaria que 20 de los 23 miembros del CAD de la OCDE. En 2007, las contribuciones privadas que recibió alcanzaron los 700 millones y en 2008 estuvieron alrededor de los 800 millones. Esta gran financiación humanitaria procedente de los financiadores privados de la organización indica que el proceso de toma de decisión de MSF se realiza sobre un presupuesto mayor que el de los donantes humanitarios bilaterales tradicionales. En términos de gasto, destinó más de 496 millones a la ayuda humanitaria en 2006 –si fuera un país, sería el tercero más generoso, después de Estados Unidos y el Reino Unido–.

COORDINACIÓN Y PROVISIÓN

La provisión de la ayuda humanitaria no se reduce sólo a la complejidad de la toma de decisiones sobre los movimientos de la financiación desde el donante al ejecutor y después al receptor. La coordinación también tiene su papel y, a lo largo de los últimos diez años, con el desarrollo de la reforma humanitaria y la llegada del sistema de clusters, ha experimentado un enfoque renovado. En los diez años comprendidos entre 2000 y 2009 se han registrado más de 4.300 millones destinados a “coordinación y servicios de apoyo” dentro del FTS, siendo los años 2005, 2008 y 2009 cuando alcanzó sus niveles más altos. Por ello, la OCHA, cuyo mandato es gestionar la coordinación tanto a nivel global como en terreno, es un actor muy importante. MSF, financiada principalmente por los donantes del CAD, destinó la mayor parte de sus 238 millones de presupuesto para 2009 en coordinación de sus oficinas centrales y apoyo en la coordinación en terreno (43%) y, después, en África (36%).

GRÁFICO 5: AYUDA HUMANITARIA DE LOS 10 MAYORES DONANTES DEL CAD Y LAS 10 MAYORES ONG RECEPTORAS DE FINANCIACIÓN PRIVADA, 2008



Nótese que las cifras de Caritas, Oxfam, World Vision, Save the Children y Tearfund corresponden a 2006. Fuente: análisis de Development Initiatives con datos del CAD-OCDE, informes de ONG e información económica aportada directamente por ONG.

NACIONES UNIDAS

Las agencias, fondos y organizaciones de la ONU forman un gran actor en la ayuda humanitaria. Sólo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) contó aproximadamente con 4.600 millones para actividades humanitarias en 2008, y las cinco agencias de la ONU juntas –el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)– contaron con un presupuesto de 7.600 millones. Si tenemos en cuenta nuestra estimación global de 16.900 millones de ayuda humanitaria para 2008, la ONU gestiona cerca de la mitad del total de la financiación. (Véase gráfico 6).

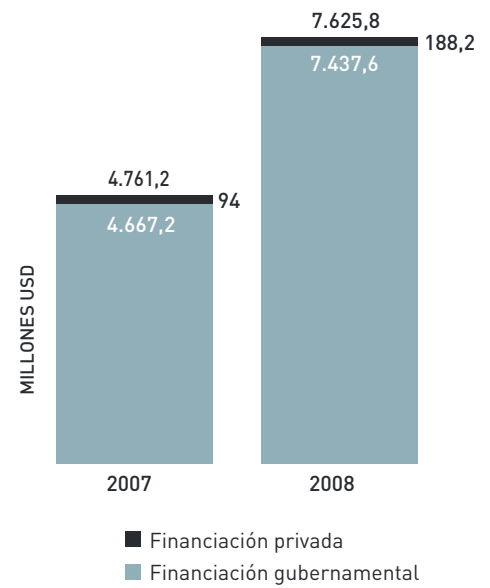
Los gobiernos donantes son la fuente de la mayor parte de la financiación

humanitaria de la ONU, con un 98% del total de la financiación tanto en 2007 como en 2008.

El PMA, la mayor organización de la ONU en cuanto a fondos, recibe 3.600 de sus 4.600 millones de financiación de los gobiernos, la mayoría de los cuales son países del CAD (Véanse gráficos 7 y 8).

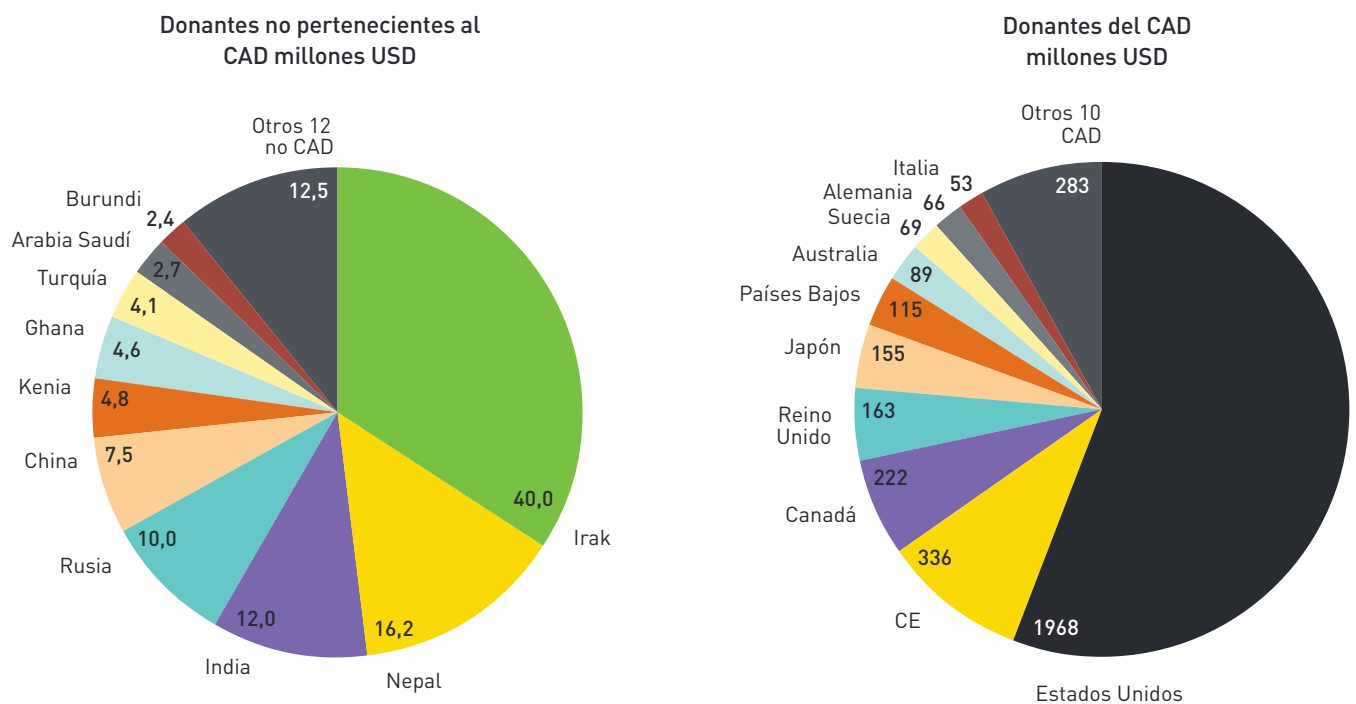
Estados Unidos es el mayor donante del CAD al PMA, con una contribución de 2.000 millones en 2008, seguido de la CE con 336 millones, Canadá con 222 millones y el Reino Unido con 163 millones. Irak fue el principal donante no perteneciente al CAD en 2008 con una donación de 40 millones, todo ello ejecutado dentro de Irak. En años anteriores, el gobierno de Sudán del Sur ha contribuido con 55 millones a las actividades humanitarias del PMA (ejecutado igualmente para responder dentro de Sudán) –el doble de las contribuciones de Noruega y Francia–.

GRÁFICO 6: VOLÚMEN DE INGRESOS HUMANITARIOS DE LA SERIE DE ESTUDIOS DE LA ONU (UN STUDY SET) POR FUENTE DE FINANCIACIÓN

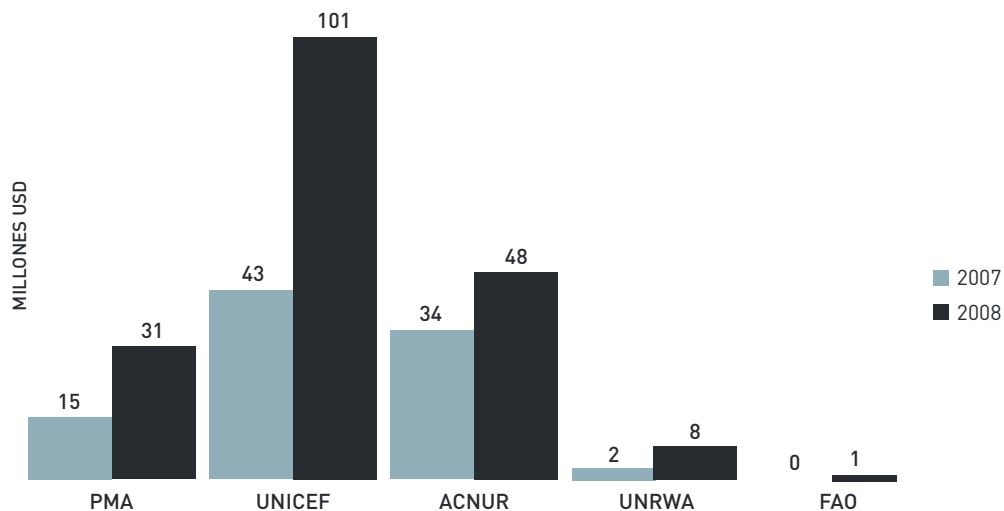


Fuente: análisis de Development Initiatives basado en información económica de la Serie de Estudios (UN Study Set) de la ONU

GRÁFICOS 7 Y 8: FIGURA 7: INGRESOS DEL PMA DE LOS PAÍSES DONANTES DEL CAD Y LOS NO PERTENECIENTES AL CAD EN MILLONES DE USD, 2008



Fuente: análisis de Development Initiatives elaborado con información económica aportada por el PMA



Nótese que las cifras de 2007 y 2008 del PMA no se pueden comparar, debido a un cambio en el sistema de presentación de informes producido en ese periodo. Fuente: análisis de Development Initiatives elaborado con información económica procedente de la Serie de Estudios de la ONU; se han utilizado datos del FTS para completar las cifras de UNRWA para operaciones fuera de Palestina.

A pesar de que la proporción de financiación humanitaria para la ONU procedente de fuentes privadas representó una media de sólo el 2% del total de ingresos humanitarios en 2007 y 2008, para el mismo periodo su volumen se ha duplicado. Sin embargo, el incremento del porcentaje de financiación privada ha aumentado sólo un 0,5% ya que el volumen de la financiación gubernamental ha tenido un crecimiento similar. (Véase Gráfico 9).

Se pueden observar considerables diferencias entre las distintas agencias de la ONU. UNICEF obtuvo el mayor porcentaje de financiación privada con más del 12% en 2008, mientras que la FAO obtuvo el menor con 0,1% en el mismo año. Los ingresos humanitarios de UNICEF procedentes de fuentes privadas son obtenidos a través de 36 comités nacionales, que apoyan su trabajo a través de captación de fondos, incidencia y educación en sus países de origen. Esta estructura le da a UNICEF presencia física en los países más ricos del mundo. En 2005, el año del terremoto-tsunami del Océano Índico, los comités y las oficinas nacionales de todo el mundo obtuvieron 324 millones de dólares de contribuciones privadas para apoyar los programas humanitarios.

EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA

La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) quizás sea la mayor organización de respuesta ante desastres del mundo, con una presencia mundial incomparable, con una red única de 186 sociedades nacionales y, por tanto, presencia en casi cualquier parte del mundo.

Los patrones de financiación de la FICR la colocan más cerca del grupo de ONG que hemos examinados que del de Naciones

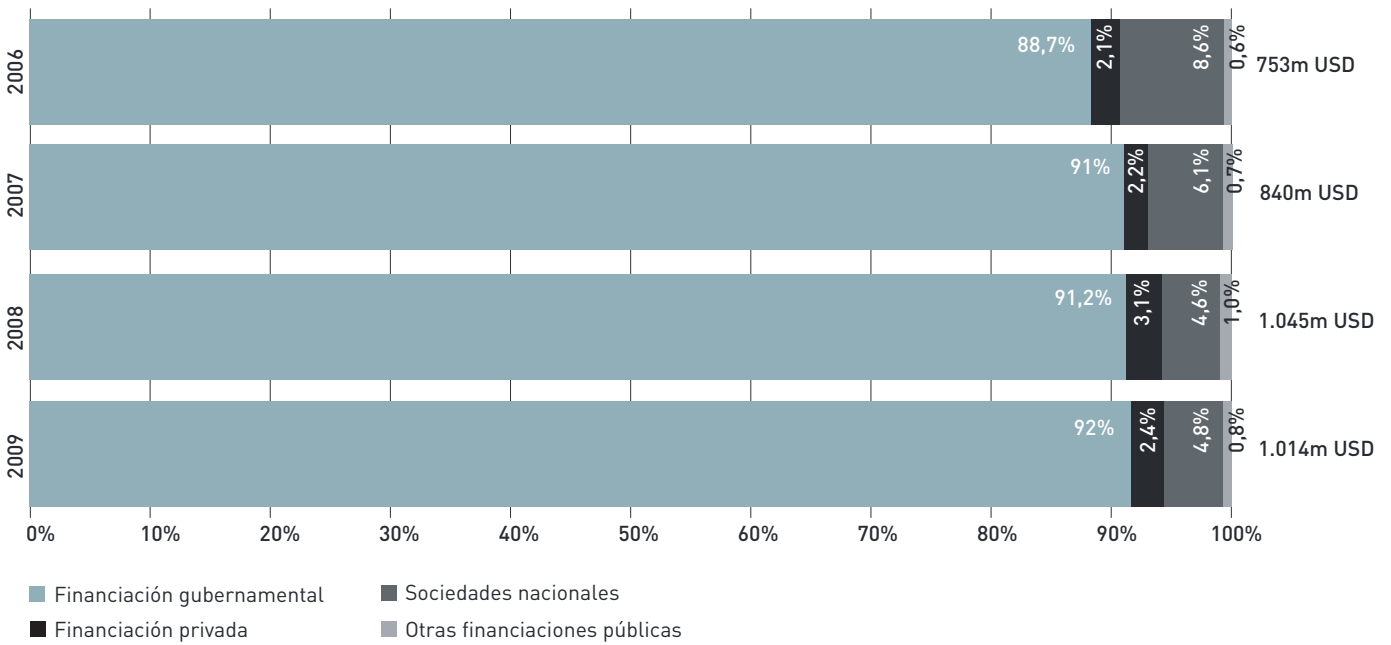
Unidas. En 2008 obtuvo el 65,5% de su presupuesto humanitario de fuentes privadas, 181 millones. Pero, mientras otras agencias humanitarias reciben financiación privada principalmente de particulares, organizaciones benéficas, y compañías privadas, de hecho, son las sociedades nacionales las que aportan el mayor porcentaje a la financiación de la FICR tanto de fuentes privadas como gubernamentales. El cuerpo federal de la FICR, la Secretaría, obtiene directamente una financiación muy limitada.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene un patrón de financiación algo diferente. Más del 90% de la financiación del CICR procede de gobiernos donantes y de la Comisión Europea, y sólo un 2%-3% procede de fuentes privadas. Esto coloca al CICR más cerca del grupo de las agencias de la ONU que de las ONG. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja son un actor importante con un porcentaje medio del 5% del ingreso total.

En términos monetarios, la financiación privada sumó 26,3 millones en 2009, 2,7 millones en 2008 y 18,6 millones en 2007. Estas cantidades suponen un porcentaje muy pequeño respecto al total de 3.700 millones que obtuvo el CICR a lo largo de los últimos cuatro años. (Véanse Gráficos 10,11 y 12).

Los mecanismos de captación de fondos dentro del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en comparación con el de la FICR, el CICR y las Sociedades Nacionales, es muy complejo. Mientras que el CICR obtiene la mayoría de sus fondos directamente de sus gobiernos donantes, la FICR y las Sociedades Nacionales siguen un camino diferente y complicado. En cuanto a los ingresos de las fuentes gubernamentales, ambos obtienen dinero directamente de los donantes gubernamentales

GRÁFICO 10: PORCENTAJE DEL INGRESO HUMANITARIO DEL CICR POR FUENTE DE FINANCIACIÓN CON LA FINANCIACIÓN TOTAL, MILLONES USD



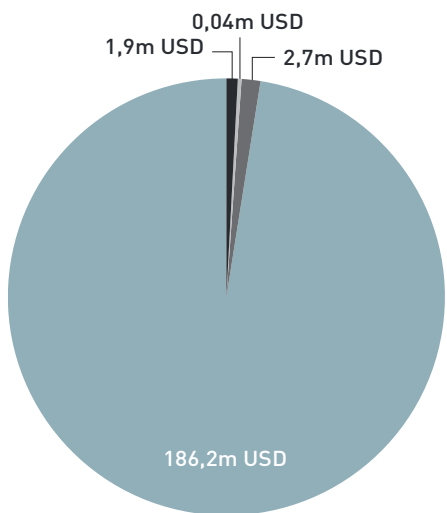
Fuente: análisis de Development Initiatives elaborado con informes anuales del CICR

–o uno puede obtenerlo en nombre del otro–.

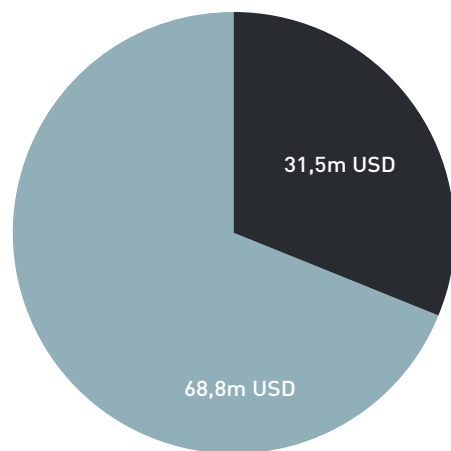
Algunos mecanismos de financiación humanitaria de los gobiernos donantes pueden favorecer a organizaciones internacionales sobre las nacionales o al revés. Esto puede significar que en algunos casos la FICR puede estar mejor posicionada para recibir fondos humanitarios que la

sociedad nacional del país donante. Si se da este caso, la FICR puede obtener el dinero y pasárselo entonces a la sociedad nacional. Lo contrario también sucede y la financiación gubernamental para ayuda humanitaria puede recibirla una sociedad nacional y donarla entonces a la FICR. Algunos donantes pueden hacer generosas donaciones tanto a su sociedad nacional como a la FICR.

GRÁFICO 11: DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PRIVADAS DE LA FICR EN MILLONES DE USD, 2008
 GRÁFICO 12: DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN GUBERNAMENTALES DE LA FICR EN MILLONES DE USD, 2008



- Ingresos totales de particulares
- Ingresos totales de fundaciones privadas
- Ingresos totales de compañías y corporaciones
- Ingresos totales privados de Sociedades Nacionales de CR



- De gobiernos
- De gobiernos a través de las Sociedades Nacionales de la CR

Fuente: análisis de Development Initiatives elaborado con información económica proporcionada por la FICR

RECEPTORES DE LAS AGENCIAS HUMANITARIAS

Si examinamos las diez prioridades principales de cada una de las agencias humanitarias que hemos estudiado detalladamente, vemos que, en 2007, 38 países recibieron 4.000 millones (de un total de 7.400 millones para todos los países en los que operaron durante dicho año). Con más de 1.000 millones, Sudán fue el principal país receptor de la ayuda humanitaria de la mayoría de las agencias humanitarias, y recibió el 25,7% del total (el 13,9% de todos los países, incluyendo los diez países principales de cada organización). De hecho, Sudán fue el único receptor principal para más de la mitad de las organizaciones que operan a nivel mundial (lo que incluye a la UNRWA a pesar de que su mandato está limitado geográficamente a Oriente Próximo) y estuvo dentro de los 5 países principales para todas las agencias humanitarias, a excepción de una. La República Democrática del Congo (RDC) fue el segundo destino más frecuente del gasto humanitario, estando presente entre los diez principales receptores en 11 de las 15 organizaciones. Uganda también aparecía 11 veces entre los diez principales receptores, sin embargo, recibió 40 millones menos que la RDC. Palestina/TPO, que apreció cuatro veces entre los diez principales receptores de ayuda humanitaria (siete veces menos que la RDC), fue el segundo principal país receptor con un 8,2% del total, debido principalmente a los 203 millones de contribución de la UNRWA.

En 2008, estas mismas agencias humanitarias, a excepción de una de la que no obtuvimos datos económicos consolidados, gastaron 4.700 millones (un incremento de 700 millones) en sus diez principales países prioritarios –este año 40 países–, de un total de 8.000 millones de ayuda humanitaria total. Georgia y Tanzania fueron los dos nuevos países que han aparecido entre los diez principales receptores (debido a la respuesta al conflicto Georgia/Rusia y al apoyo del ACNUR a los refugiados de Burundi respectivamente). Sudán permaneció como el principal y mayor receptor de ayuda humanitaria con más de 1.000 dólares o un 22,2% del total de la financiación invertida en los 40 principales países. Sin embargo, a primera vista parece que, según la distribución de los principales países receptores para ese año, se ha producido un descenso en la preeminencia de Sudán como principal receptor de ayuda humanitaria, a pesar de que el volumen de financiación sigue siendo igual. Sudán fue el principal receptor para seis agencias humanitarias (a diferencia de las ocho en 2007) y estuvo entre los cinco principales receptores para nueve de ellas (a diferencia de las 11 en 2007). La RDC siguió siendo el segundo principal receptor de ayuda humanitaria, sin embargo, lugares como Etiopía, Somalia y Uganda estuvieron igualmente representados. (Véanse Tablas 1 y 2).

Las cifras de ingresos y gasto humanitarios no siempre coinciden en el mismo año y varían ampliamente dependiendo de los mecanismos de información y contabilidad que esté utilizando la organización. Normalmente, no todas las actividades se financian a través de una sola fuente de ingresos ya que muchas organizaciones no organizan su captación de fondos en función de aspectos temáticos (e.j. actividades humanitarias o de desarrollo), y el gasto actual puede estar cubierto por distintas fuentes de financiación. Del mismo modo, no toda la programación está cubierta por financiación externa en un mismo año ya que algunas agencias humanitarias utilizan reservas o remanentes de años anteriores (financiación externa) para financiar las fases iniciales de sus programas dejando tiempo para la captación de fondos externos. Además, parte de los ingresos se utiliza para cubrir necesidades básicas, tales como los gastos de las sedes centrales, de personal y de oficina, sin los que la organización no sería capaz de operar y llevar a cabo su mandato. Asimismo, algunas agencias humanitarias no ejecutan la totalidad de sus ingresos y “subcontratan” a otras organizaciones para hacer la programación; en este caso, cualquier análisis del gasto debería representar la diferencia entre la transferencia de fondos económicos a otros socios y el gasto humanitario real. Y, por último, en la creciente complejidad de las crisis humanitarias, la frontera entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo a largo plazo es cada vez más borrosa, con el consiguiente reto para la asignación de ingresos y gastos.

Tabla 1: PRINCIPALES RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA EN 2007, MILLONES DE USD

	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	X ⁽¹⁰⁾	X ⁽⁵⁾	
	Nº de veces Top 5		Nº de veces Top 10		Nº de veces Top 5		Nº de veces Top 10		Nº de veces Top 5		Nº de veces Top 10		Nº de veces Top 5		Nº de veces Top 10		Nº de veces Top 5		Nº de veces Top 10		
PMA	Sudán	Kenia	Etiopía	Afganistán	Uganda	Zimbabue	RDC	Palestina/TPO	Somalia	Chad											
	561,9	161,8	149,0	133,7	109,5	97,9	76,2	70,0	67,7	67,6											
ACNUR	Chad	Sudán	Afganistán	Siria	Kenia	RDC	Liberia	Jordania	Uganda	Irak											
	82,4	75,6	70,3	55,4	53,5	47,9	40,6	40,6	32,4	30,8											
FAO	Sudán	RDC	Indonesia	Uganda	Irak	Pakistán	Burundi	Nicaragua	Somalia	Palestina/TPO											
	83,4	24,9	17,4	16,1	12,1	11,9	11,9	11,8	11,5	7,1											
ACTION CONTRE LA FAIM INTERNATIONAL	Sudán	RDC	Uganda	Kenia	Liberia	Afganistán	Somalia	Myanmar	Burundi	Etiopía											
	16,3	10,3	5,3	4,2	4,0	3,3	3,2	2,9	2,8	1,9											
CONCERN WORLDWIDE	Bangladesh	Sudán	Somalia	India	Zambia	Zimbabue	Uganda	RDC	Liberia	Corea, Rep. Dem.											
	1,0	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1											
SAVE THE CHILDREN	Asian Tsunami	Sudán	India	Zimbabue	Liberia	Níger	RDC	Sri Lanka	Etiopía												
	23,2	10,0	8,1	6,1	5,4	4,8	4,7	3,5	2,9												
OXFAM INTERNATIONAL	Indonesia	Sudán	Kenia	Sri Lanka	Bangladesh	RDC	Somalia	Pakistán	Zimbabue	Chad											
	22,7	20,8	19,0	17,1	12,3	12,0	9,0	8,9	8,7	8,7											
MÉDECINS SANS FRONTIÈRES	Sudán	RDC	Chad	Somalia	Níger	Kenia	Haití	Liberia	Irak	Uganda											
	56,0	54,6	34,7	30,0	21,6	17,9	17,3	13,8	13,6	13,4											
MEDICAL CORPS INTERNATIONAL	Sudán	Irak	RDC	Líbano	Liberia	Chad	Etiopía	Uganda	Somalia	Kenia											
	24,2	12,1	11,5	8,2	7,1	6,8	6,1	3,0	2,2	1,4											
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL	Sri Lanka	Uganda	RDC	Líbano	Afganistán	Sudán	Pakistán	Somalia/Kenia	Liberia	Burundi											
	10,7	9,8	9,6	9,0	8,7	8,7	7,6	7,5	6,6	5,6											
MERCY CORPS	Sudán	Irak	Líbano	Indonesia	Uganda	Pakistán	China	Kosovo	Afganistán												
	21,8	17,0	17,0	4,3	2,4	2,3	2,3	2,2	1,8												
WORLD VISION	Sudán	Zambia	Zimbabue	Uganda	Kenia	Ghana	Suazilandia	Lesoto	Bolivia	Haití											
	79,0	40,0	36,0	25,0	20,0	16,0	13,0	11,0	5,0	4,0											
FIRC	Maldivas	Indonesia	Sri Lanka	Pakistán	Kenia	Filipinas	Mozambique	Bangladesh	Myanmar	China											
	27,8	23,9	22,8	10,0	8,6	8,6	8,1	5,0	2,6	1,9											
CIRC	Sudán	Irak	Palestina/TPO	Afganistán	Somalia	RDC	Colombia	Sri Lanka	Chad	Uganda											
	78,1	63,6	51,0	41,3	40,9	27,1	25,4	25,1	20,4	18,8											
UNRWA	Palestina/TPO	Líbano	Siria																		
	202,9	59,2	2,8																		

Afganistán	0	4	6																		
Tsunami asiático	1	1	1																		
Bangladesh	1	2	3																		
Bolivia	0	0	1																		
Burundi	0	0	3																		
Chad	1	2	5																		
China	0	0	2																		
Colombia	0	0	1																		
RDC	0	5	11																		
Etiopía	0	1	4																		

Nota: Las cifras de World Vision se refieren a World Vision Internacional con 15 ONG miembro. Fuente: análisis de Development Initiatives basado en informes anuales y en cuentas auditadas y datos proporcionados por la ONU.

TABLA 2: 10 PRINCIPALES RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA EN 2008 (MILLONES DE USD).

X^(D) N° de veces 1º X^(OP) N° de veces Top 5 X^(OP) N° de veces Top 10

PMA	Sudán	Etiopía	Afganistán	Somalia	Zimbabue	Kenia	Uganda	RDC	Chad	Myanmar
ACNUR	622,8	264,4	204,5	178,8	155,6	137,2	113,6	101,3	90,9	81,2
FAO	108,1	93,2	90,0	75,5	66,2	62,4	50,7	45,6	41,9	37,3
ACTION CONTRE LA FAIM INTERNATIONALE	28,2	24,7	19,3	8,0	8,0	7,4	5,6	3,9	1,6	0,7
CONCERN WORLDWIDE	18,5	13,0	7,6	7,2	7,1	5,1	4,3	3,8	3,6	3,1
SAVE THE CHILDREN	1,0	0,7	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
MÉDECINS SANS FRONTIÈRES	47,7	15,3	12,4	11,4	7,7	6,9	5,9	5,6	5,5	5,4
MEDICAL CORPS INTERNATIONAL	68,1	63,1	32,7	30,4	29,5	24,6	20,7	17,6	12,6	11,0
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL	19,2	15,7	8,2	8,2	7,4	5,7	5,6	5,2	4,5	2,8
MERCY CORPS	13,3	11,5	10,5	10,1	7,7	7,4	7,0	7,0	6,0	5,7
WORLD VISION	99,0	73,0	65,0	28,0	25,0	19,0	17,0	16,0	16,0	16,0
FIRC	50,5	50,4	30,4	22,7	14,9	13,8	10,2	2,6	2,1	1,1
CIRC	101,9	94,8	88,5	64,7	57,6	46,2	34,8	27,9	24,7	23,0
UNRWA	152,7	25,3	7,0	1,0						

	X ^(D)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)
Afganistán	0	4	6			
Tsunami asiático	0	1	1			
Bangladesh	0	0	2			
Bolivia	0	0	1			
Burundi	0	2	2			
Chad	0	3	6			
China	1	1	2			
Colombia	0	0	2			
RDC	0	6	9			
Etiopía	0	3	6			

	X ^(D)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)
Libano	0	2	3		
Lesoto	0	0	1		
Liberia	0	1	5		
Maldivas	0	1	1		
Mozambique	0	0	2		
Myanmar	1	3	5		
Nicaragua	0	0	1		
Niger	0	1	2		
Pakistán	0	1	5		
Palestina/TPO	1	2	3		

	X ^(D)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)	X ^(OP)
Filipinas	0	0	1		
Somalia	1	7	8		
Sri Lanka	0	1	4		
Sudán	6	9	11		
Suazilandia	0	0	1		
Siria	1	2	2		
Uganda	0	3	8		
Tanzania	0	0	1		
Zambia	0	1	1		
Zimbabue	1	4	4		

Nota: Las cifras de World Vision se refieren a World Vision Internacional con 15 ONG miembro. Fuente: análisis de Development Initiatives basado en informes anuales y en cuentas auditadas y datos proporcionados por la ONU.

Mientras que las agencias humanitarias concentraron aproximadamente un cuarto de su gasto humanitario en sólo cinco países en el período 2007-2008, también invirtieron dinero en países que no han sido tradicionalmente prioritarios para los donantes de ayuda humanitaria, países que a veces tienen niveles sustanciales de pobreza crónica subyacente tales como Haití, Níger, Chad, Bangladesh y Filipinas. Todos ellos han aparecido al menos una vez entre los diez principales países receptores de las agencias humanitarias, mientras que no han aparecido nunca entre los diez principales países receptores de los donantes del CAD. El volumen de ayuda humanitaria que va a estos países es considerablemente inferior al destinado a principales receptores como Sudán, RDC o Kenia, que son comunes tanto para las agencias humanitarias como para los donantes del CAD. Sin embargo, su presencia entre los principales países receptores de algunas de las agencias humanitarias clave es muy significativo.

El que un país esté entre los diez principales receptores de ayuda de las organizaciones humanitarias no depende sólo de la gravedad de la situación humanitaria vivida en dicho país, sino también del mandato y experiencia de la agencia humanitaria. La emergencia humanitaria en Chad y norte de Sudán, por ejemplo, generó una grave crisis de refugiados y desplazados internos (IPD) en 2007. Por tanto, no es sorprendente que estos países fueran respectivamente el primer y segundo receptores principales del gasto humanitario del ACNUR. Palestina/TPO es, obviamente, la prioridad clave para la UNRWA. El trabajo de la agencia en países vecinos también está muy relacionado con la precaria situación de los 2,9 millones de refugiados palestinos registrados

a los que atiende la organización. La elección de las Maldivas como principal receptor de ayuda humanitaria de la FICR puede parecer rara, pero se explica en parte por el hecho de que la organización está especializada en preparación y reducción del riesgo de desastres y, recientemente, ha terminado un programa de cinco años para la reducción del riesgo postsunami con el fin de promover la resiliencia de las comunidades ante posibles desastres futuros.

Nuestros datos también revelan otras tendencias interesantes. Aunque algunos países con un alto perfil de emergencias prolongadas han continuado recibiendo grandes niveles de financiación humanitaria, como Sudán y RDC, la mayoría de los países experimentan cambios drásticos en el volumen de ayuda humanitaria que reciben. Varias emergencias humanitarias han experimentado un gran incremento de la financiación de las agencias humanitarias –por encima del 700% en algunos casos entre 2007 y 2008- mientras que otras han sufrido una disminución de hasta cuatro veces. En algunas ocasiones, los incrementos en la financiación son atribuibles a emergencias de comienzo repentino, como fue el caso de Myanmar, cuya financiación pasó de los 5,5 millones de dólares en 2007 a los 167 millones tras el ciclón Nargis en 2008. En 2008, Haití también experimentó un incremento del 87% con respecto al año anterior debido a las múltiples tormentas tropicales que azotaron el país. Sin embargo, algunas emergencias prolongadas también muestran drásticos incrementos a lo largo de cortos períodos de tiempo. La ayuda humanitaria para Zimbabue aumentó un 87% entre 2007 y 2008, y la financiación para Somalia y Etiopía se incrementó más del doble durante el mismo período.

LOS MÚLTIPLES CAMINOS PARA ENTREGAR LA AYUDA

Las agencias humanitarias han gestionado más de 36.300 millones de dólares de ayuda humanitaria entre 2006 y 2008. Esto es importante, pero hay muchas otras cosas a parte del volumen de dinero para las agencias humanitarias. Lo que realmente influye es la increíble diversidad de agencias humanitarias.

Varían desde grandes organizaciones que trabajan en múltiples escenarios con mandatos multisectoriales, hasta organizaciones que desempeñan su actividad en un solo país con áreas de trabajo muy concretas. Reciben, donan y, por supuesto, entregan la ayuda a veces al mismo tiempo. Y además, están involucradas en muchas más cosas que el uso directo del dinero. Trabajan en incidencia, elaboración de campañas, coordinación, formulación de políticas y más. Sus decisiones sobre dónde y cuándo llevar a cabo sus actividades, aunque estén algo relacionadas con la financiación del donante, también dependen de sus propios mandatos y prioridades, mientras que aquellas

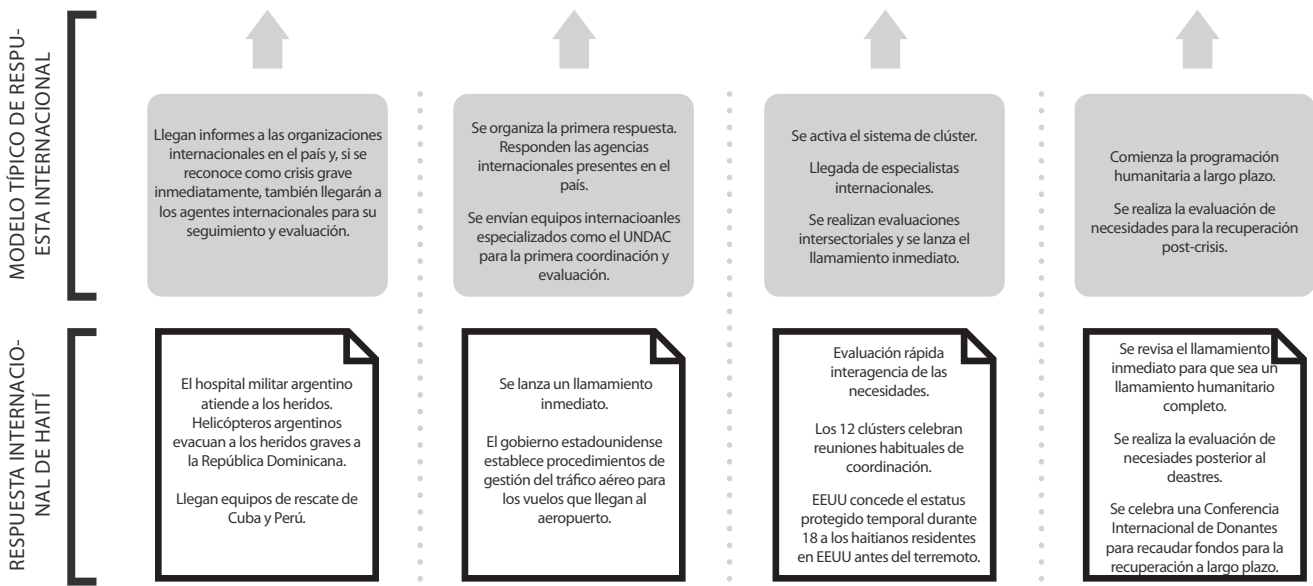
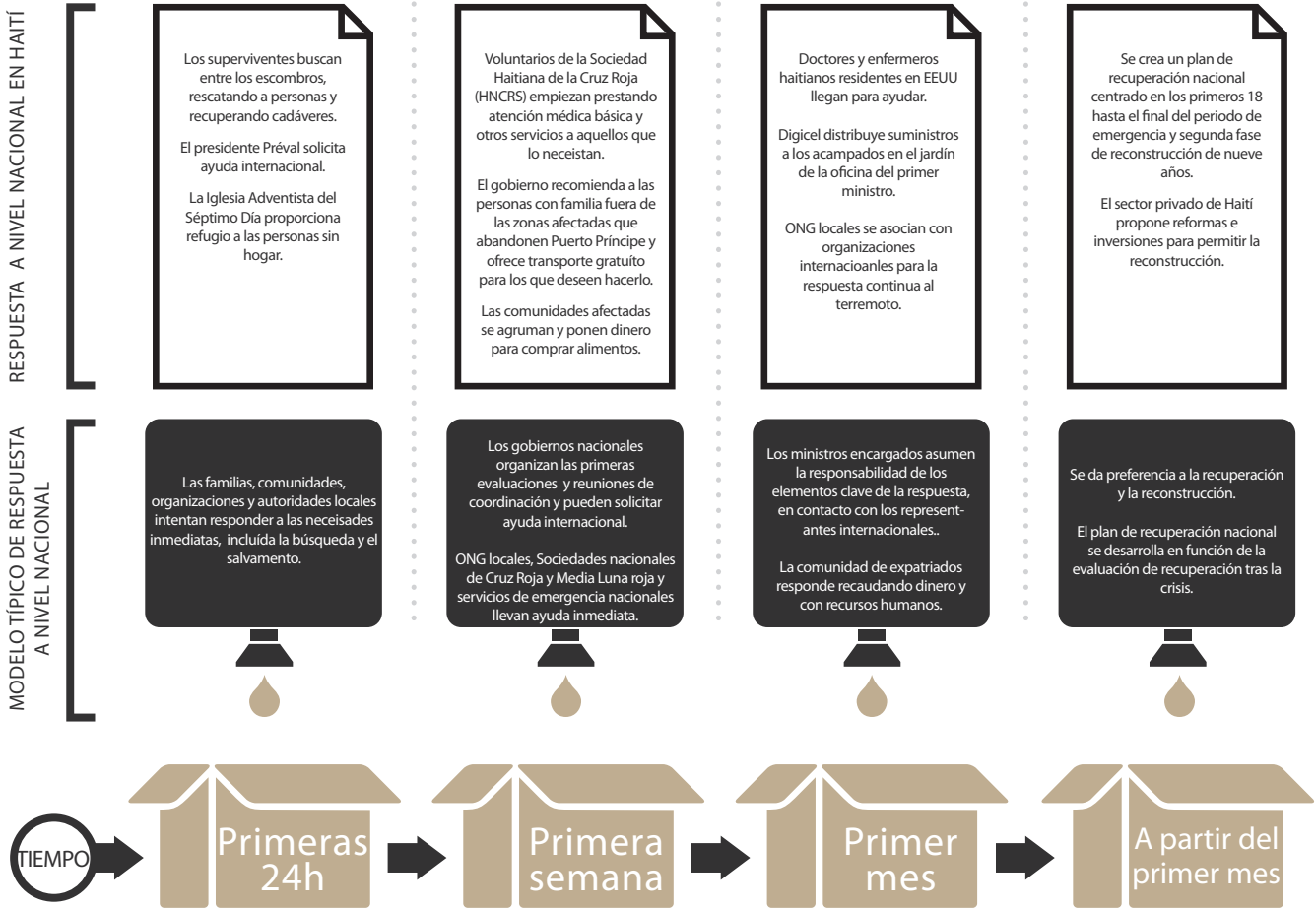
organizaciones que obtienen importantes contribuciones privadas tienen el control sobre los fondos de una forma más flexible. Su definición de ayuda humanitaria es muy variable, al igual que lo es su clasificación de lo que constituyen las actividades humanitarias. Mientras que unas organizaciones tienen un enfoque más a largo plazo, otras vinculan su ayuda humanitaria directamente a la respuesta de emergencia que, por definición, tiene una duración más corta que los efectos e impactos de la crisis en los niveles de vulnerabilidad.

La variedad de actividades, las facetas individuales de estructura o mandato, la diversidad de papeles que desempeñan, los distintos contextos dentro de los que eligen trabajar y lo que deciden hacer... todo esto importa tanto como los 36.300 millones de ayuda. Cada uno de estos elementos determina el camino que siguen los fondos, el empoderamiento de unos en detrimento de otros, y cada elección sobre quién hace qué determina lo que un beneficiario podría recibir.

RESPUESTA A NIVEL NACIONAL: CRONOLOGÍA TRAS EL TERREMOTO DE HAITÍ, 2010

RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

Los gobiernos tienen la responsabilidad de encargarse de las personas a las que afectan los desastres en su territorio. Los servicios establecidos por ley (policía, bomberos), los gobiernos locales y las comunidades afectadas suelen ser los primeros en responder. Si los gobiernos nacionales no pueden responder, podrán solicitar ayuda internacional.



RESPUESTA INTERNACIONAL

Agencias de la ONU, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG internacionales.



RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

La primera respuesta que recibirán las personas que se ven afectadas por una crisis será la procedente de las personas y organizaciones más cercanas. Esta respuesta es la más visible, la que más vidas salva y, en ocasiones, la única. Un análisis sobre los recursos destinados a la ayuda humanitaria quedará incompleto si no tiene en cuenta esta respuesta humanitaria a nivel nacional; sin embargo, pocas veces se toma en consideración.

Se trata de un componente de la intervención humanitaria que no se suele reconocer y en el que participan agentes que van desde los gobiernos, tanto a nivel local como central, hasta una enorme diversidad de grupos, organizaciones e instituciones. Algunos de estos grupos siguen las políticas de intervención reconocidas internacionalmente, pero muchas actividades se basan en los esfuerzos espontáneos de grupos y particulares, sobre todo aquellos que están más cerca del desastre. A diferencia de la comunidad humanitaria internacional, que se guía, hasta cierto punto, por directrices, divisiones sectoriales de trabajo y códigos de conducta, la respuesta humanitaria a nivel nacional es menos uniforme y está menos organizada. Y, debido a su complejidad, variedad, falta de normas y de relaciones estructuradas con la comunidad internacional, la respuesta a nivel nacional sigue siendo bastante desconocida y no se suele cuantificar. Esta situación plantea todo tipo de problemas para una respuesta humanitaria eficaz. Si se desconoce el grado de capacidad y respuesta a nivel nacional, ¿cómo podrán las iniciativas internacionales respetar el concepto de apropiación a un nivel nacional y proporcionar una ayuda eficaz y coordinada?

¿A QUÉ NOS REFERIMOS CON “RESPUESTA A NIVEL NACIONAL”?

¿En qué consiste la respuesta a nivel nacional? ¿Quién responde, cómo responde y a qué responde? ¿Qué tipo de actividades llevan a cabo?

LA COMUNIDAD

Cuando se produce un desastre, la comunidad afectada es la primera en actuar, como es natural, y su respuesta inicial puede tener un efecto de gran alcance, no sólo porque se salvan vidas gracias a las actividades de búsqueda y salvamento, o aminorando el riesgo mediante la evacuación, sino también porque se da cobijo y alimentación a aquellos que se han quedado sin hogar.

- “En Puerto Príncipe, la capital, muchos buscaban entre los edificios derrumbados con sus propias manos, con palos o martillos, esperando encontrar vivos a sus seres queridos. Miles de personas sin hogar comenzaron a instalar sus campamentos allí donde podían; el más grande estaba justo enfrente del palacio presidencial, que se había derrumbado». Reuters, enero de 2010.
- “Nuestros vecinos nos ayudaron inmediatamente: colocaron una escalera en la ventana de nuestra habitación para que pudiéramos salir. Salimos de la casa enseguida, y nos quedamos con un vecino amigo por razones de seguridad». Relato personal tras el tifón Ketsana en Filipinas, 2008.
- “Nos prestaron una camioneta, pusimos dinero y compramos cientos de litros de bebida, galletas, latas de comida, fruta, velas y cerillas y nos fuimos a las zonas más afectadas para ayudar como pudiéramos y organizándonos por nuestra cuenta”. Relato personal tras las inundaciones en Cuzco, Perú, enero de 2010.

En el estudio cuantitativo a gran escala que se realizó 60 días después del terremoto-tsunami del Océano Índico en India, Indonesia y Sri Lanka, el Fritz Institute concluyó que la ayuda prestada durante las primeras 48 horas provenía principalmente de particulares o de la comunidad local, dato que destaca el papel vital que desempeña la comunidad a nivel local. De la misma manera, las comunidades del Condado de Raja en el sur de Sudán, que ya de por sí eran pobres, fueron las que dieron cobijo, vestido y alimento a los más de mil desplazados que huyeron del sur de Darfur antes de que la comunidad internacional tuviera conocimiento de sus necesidades.

No obstante, no se debería pensar que la respuesta a nivel nacional acaba cuando llega la comunidad internacional, que la carga se “traspasa” de alguna manera en su totalidad. De hecho, los datos demuestran que las familias y comunidades locales continúan prestando apoyo, normalmente porque alojan a los que han perdido su hogar por cualquier suceso, como un desastre natural o un conflicto. En 2001, cuando estalló el conflicto de Macedonia, más de 20.000 familias de etnia albanesa huyeron a Kosovo, muchas de ellas para quedarse en casa de familias que les alojaban. Estas familias de acogida continuaron alojando y prestando su apoyo a los refugiados mucho tiempo después de su llegada; de hecho, en la mayoría de los casos los alojaron hasta que pudieron regresar a sus hogares.

LOS GOBIERNOS

La respuesta de los gobiernos puede ser también rápida y continua, y suele incluir, además de la simple distribución de la ayuda, el mantenimiento del orden público. Pasadas 24 horas tras el terremoto de Chile en febrero de 2010, el gobierno ya había enviado helicópteros para distribuir material de socorro, había declarado el estado de excepción, había enviado a las fuerzas armadas a sofocar los saqueos y había establecido el toque de queda. Después del ciclón Sidr en Bangladesh, las autoridades no sólo enviaron seis navíos, varios helicópteros y miles de efectivos a la zona afectada para distribuir grandes cantidades de ayuda, sino que también siguieron distribuyendo alimentos durante varios meses tras el desastre, alimentando a más de 3 millones y medio de personas. Esta cifra contrasta con las 750.000 personas del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Esta ayuda procedente de un gobierno no es sólo rápida y continua, sino que puede ser de un volumen significativo. El Fritz Institute y su socio TNS Indonesia evaluaron las percepciones y opiniones de más de 100 personas afectadas por el terremoto-tsunami de Java en 2006,

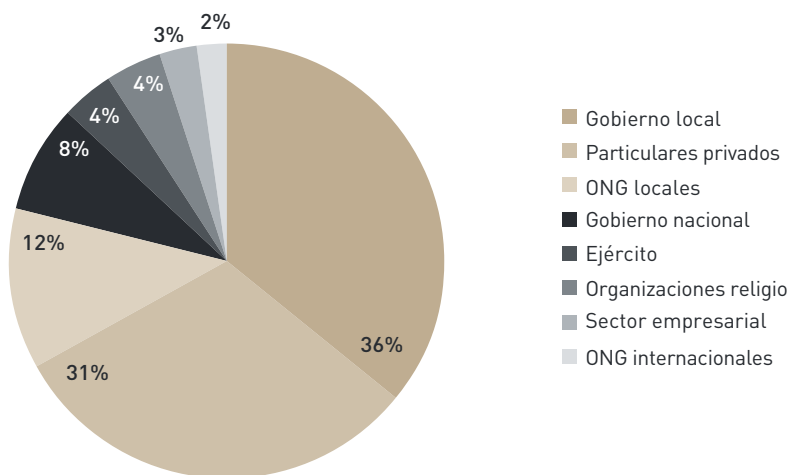
y los entrevistados mencionaron al gobierno local como principal prestador de la asistencia en todos los sectores, ya que aportó un 36% de la ayuda en las primeras 48 horas. En el estudio también se preguntaba quiénes eran los principales proveedores de ayuda de 12 tipos distintos, tales como la prestación de asistencia sanitaria o la distribución de agua potable. En el 50% de los casos, los entrevistados afirmaron que la ayuda del gobierno local era la más importante; era el principal prestador de asistencia médica, agua potable y alimentos, y también había ayudado en el problema de las personas fallecidas, había socorrido a los heridos y reubicado a la población.

El gasto del gobierno indonesio destinado a la respuesta a desastres continuó creciendo entre 2001 y 2007, probablemente impulsado por el terremoto-tsunami del Océano Índico en 2004 y el terremoto-tsunami de Java en 2006. (Véase Gráfico 2). Estos sucesos han supuesto un impulso para Indonesia que ha llevado al gobierno a adoptar un enfoque de gestión proactivo, aprobando, por ejemplo, una ley de gestión de desastres.

La Resolución 46/182 de 1991 de Naciones Unidas establece:

“Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio.”

GRÁFICO 1: PROVEEDORES DE LA PRIMERA AYUDA DE TODOS LOS SECTORES SEGÚN LA OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS



Fuente: Fritz Institute y TNS Indonesia.

El liderazgo de los gobiernos ante los desastres naturales puede verse relegado a un segundo plano por las respuestas internacionales a gran escala, debido a la imposición inmediata del sistema de clusters y a la llegada de cientos de trabajadores expatriados de las agencias humanitarias y que participan en numerosas intervenciones. Sin embargo, incluso en los desastres naturales más grandes, existen ejemplos de liderazgo de los gobiernos, y este liderazgo suele centrarse en las fuerzas armadas nacionales, que cuentan con recursos logísticos y humanos que no están a disposición de las autoridades civiles. Por ejemplo, tras el terremoto de Cachemira, Pakistán, en 2005, el ejército desempeñó un papel central en la coordinación de la respuesta, y aunque al principio los actores internacionales no se sentían cómodos en esta situación, y expresaron su preocupación por la falta de neutralidad e imparcialidad, un análisis retrospectivo sugiere que el ejército ofreció una coordinación eficaz y se comunicó bien con el sistema internacional, desarrollando una relación de trabajo muy sólida con los actores internacionales.

LA SOCIEDAD CIVIL NACIONAL

La sociedad civil nacional desempeña un papel importante en la respuesta general a las crisis humanitarias. Las organizaciones locales tienen personal que ya se encuentra sobre el terreno y que probablemente comprende mejor la cultura y el contexto, se puede mover con mucha más libertad y nunca se ve impedido por las barreras lingüísticas. Además, ya han entablado relaciones con los líderes de las comunidades y con personal del gobierno. Este conocimiento previo también puede ayudar a reforzar y agilizar las evaluaciones de necesidades, ya que ofrecen una base sobre las causas, las dinámicas en el

interior de la comunidad y los cambios en el tiempo. Los gastos de mantenimiento y los salarios resultan más baratos para las ONG locales que para las internacionales, lo que significa que quizá puedan ofrecer más a un menor coste.

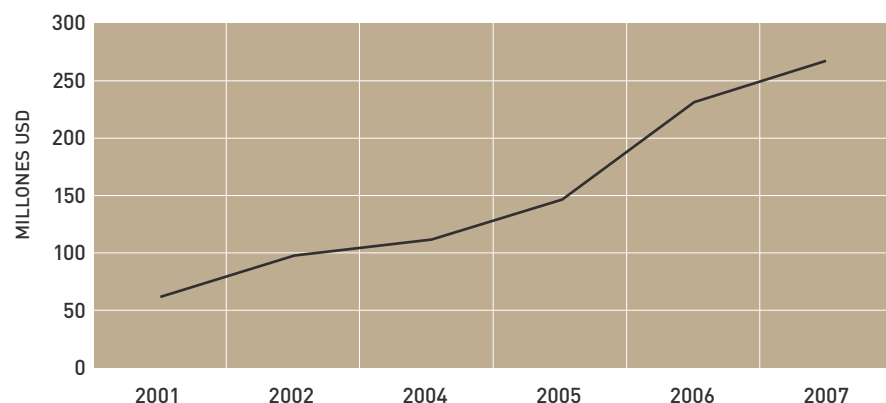
Gracias a todos estos puntos fuertes, las ONG locales suelen ser el principal medio de prestación de la ayuda: puede ser por vía independiente, con financiación directa de los donantes o mediante alianzas con organizaciones internacionales como las agencias de Naciones Unidas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC) y las ONG internacionales. Save the Children en Reino Unido (SC-UK, por sus siglas en inglés), es una de las organizaciones internacionales que da preferencia a su trabajo con socios a nivel nacional. Casi la mitad de sus proyectos en Cisjordania y Gaza los gestionan sus socios locales, que suelen prestar servicios durante los peores momentos del enfrentamiento. Asimismo, desde el comienzo de las inundaciones de 1998 en Bangladesh, SC-UK decidió responder mediante su red de organizaciones de base locales que ya existía previamente. Esta organización cree que esta situación puede contribuir al fomento de la capacidad de sus socios a largo plazo y a generar competencias en un país que suele sufrir graves inundaciones. En el caso del ciclón Nargis, cuando el que el gobierno de Myanmar se negó a permitir la ayuda directa procedente del exterior y prohibió viajar a ciertas zonas de la región afectada, las ONG locales fueron las únicas organizaciones que pudieron responder directamente a las necesidades de los afectados. La comunidad internacional utilizó más de 500 ONG locales y organizaciones de base comunitaria (OBC) de esta manera.

TABLA 1: RESUMEN DE LA DISTRIBUCIÓN ALIMENTARIA TRAS EL CICLÓN SIDR

	Nº DE BENEFICIARIOS (MILLONES)
Gobierno de Bangladesh	18,6
Agencias de la ONU	4,2
Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja/Media Luna Roja de Bangladesh (BDRCS)	0,1
ONG internacionales	2
ONG de Bangladesh	0,8

Fuente: <http://www.lcgbangladesh.org>

GRÁFICO 2: GASTO DEL GOBIERNO INDONESIO EN LA RESPUESTA AL DESASTRE, 2001-2007



Fuente: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)

Algunos donantes fomentan activamente que las ONG internacionales se asocien con organizaciones locales. En respuesta al aumento de la notoriedad de la violencia sexual en la República Democrática del Congo, en parte como consecuencia de una mejora en las denuncias, los donantes vincularon la financiación de las ONG internacionales al requisito de que crearan alianzas locales y trabajaran con ONG locales o con organizaciones de base comunitaria (OBC).

Las organizaciones del país también permanecerán en la zona cuando se considere que el desastre se ha terminado. De este modo pueden servir de apoyo en el periodo de transición desde el desastre hasta la recuperación, y las agencias internacionales que abandonen la zona podrán delegar en ellas. Cuando realizamos nuestro estudio sobre la influencia de la respuesta a nivel nacional en Uganda, un donante declaró que era una pena que las ONG internacionales no hubieran tenido en cuenta el fomento de la capacidad de las ONG locales durante la emergencia, porque si lo hubieran hecho, las ONG internacionales podrían delegar en un sistema mucho más sólido.

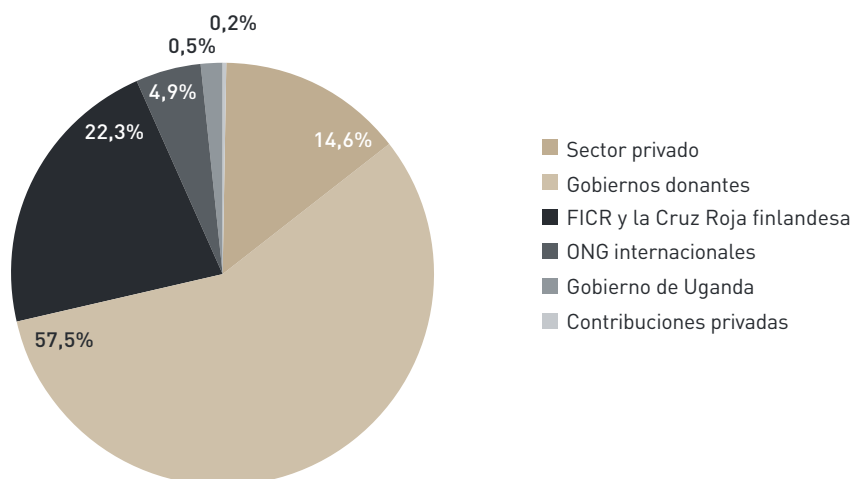
Una de las funciones que desempeñan las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja es la prestar los primeros servicios de respuesta a desastres de manera auxiliar junto a las autoridades. Todas las sociedades nacionales tienen un estatus de auxiliar humanitario para su Estado nación definido jurídicamente, aunque en la práctica, el papel que desempeñen variará de un país a otro. Entre las tareas podrán incluirse las operaciones de búsqueda y salvamento, la evacuación de heridos o de personas amenazadas por el desastre, la gestión de refugios, la restauración de los vínculos familiares, la prestación de servicios de ambulancia o la recuperación y evacuación de cadáveres.

En el 80% de los casos, aproximadamente, las sociedades nacionales responden a un desastre a nivel local o nacional, sin la necesidad de apoyo regional o internacional.

Las sociedades nacionales utilizan una serie de medios para recaudar fondos. La Media Luna de Afganistán recauda fondos mediante la lotería, mientras que la Sociedad de la Cruz Roja etíope está construyendo un edificio en un terreno donado por el gobierno sin gastos de arrendamiento, que se puede utilizar para obtener ingresos. Se han organizado cenas benéficas, maratones para recaudar fondos, y sorteos o ferias de muestras para financiar el proyecto. Tras el terremoto de China en mayo de 2008, un 36% de las donaciones privadas y de empresas se entregaron a la Sociedad de la Cruz Roja de China y a la China Charity Federation.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, en algunos casos la cantidad que se recaudó a nivel nacional, en comparación con los fondos obtenidos en el exterior, suponía "una gota en un océano" (tal y como la describió el Director de Movilización de Recursos de la Sociedad de la Cruz Roja de Uganda [URCS, por sus siglas en inglés]). No obstante, las donaciones que recibió la Cruz Roja en Uganda como respuesta a los desprendimientos de tierra de 2010 señalan que diversos donantes decidieron apoyar a las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Mientras que más de la mitad de las aportaciones económicas en dinero recibidas por la URCS procedían de donantes (un 57,5%), más de la mitad de las aportaciones en especie procedían del sector privado, y los ciudadanos de Uganda resultaron ser la segunda fuente más importante (la URCS recibió 51 aportaciones distintas en especie; 30 procedían del sector privado y 14 fueron aportaciones de particulares).

GRÁFICO 3: FUENTE DE DONACIONES RECIBIDAS POR LA CRUZ ROJA DE UGANDA TRAS LOS CORRIMIENTOS DE TIERRA, 2010



Fuente: New Vision Newspaper, Cruz Roja de Uganda, 18 marzo 2010.

EL PÚBLICO EN GENERAL

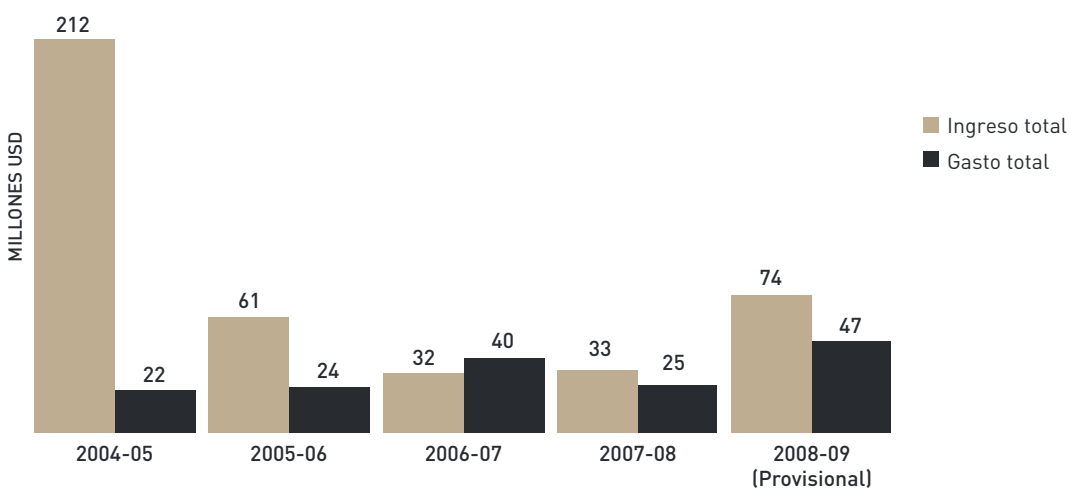
Las donaciones son un acto muy extendido, y no se trata de un fenómeno exclusivo de las naciones occidentales ricas.

No existen datos suficientes para estimar las donaciones mundiales en este momento, pero se pueden extraer ejemplos de su escala a partir de una serie de acontecimientos. Tras los deslizamientos de tierra en Uganda en marzo de 2010, la comunidad internacional proyectó hacer un llamamiento internacional, pero, después de sólo una semana, se consideró que no era necesario, ya que las donaciones y el apoyo de varias fuentes nacionales, entre las que se incluían particulares y el sector privado, resultaron suficientes.

Otros cauces de la financiación procedente del público en respuesta a crisis nacionales son las donaciones directas a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones con afiliación religiosa, o, como es el caso de algunos países, a fondos similares al Prime Minister's Relief Fund (Fondo de Socorro del Primer Ministro) en la India. El siguiente gráfico muestra los ingresos y gastos del fondo de socorro en un periodo de cinco años; en este periodo formaron parte de su programación las respuestas al terremoto-tsunami del Océano Índico, el terremoto de Cachemira, el ciclón Aila y las inundaciones de Bihar Koshi.

Las remesas también se consideran una fuente importante de ingresos y los datos sugieren que pueden desempeñar un papel significativo en el apoyo posterior a las crisis. Una evaluación del PMA que se realizó un mes después del comienzo del conflicto del Líbano en 2006 observó que las remesas desempeñaron un papel protagonista en el fomento de la capacidad de resistencia de la población. Las familias que contaban con miembros en la emigración tenían más posibilidades de recibir apoyo económico desde el exterior, ya que sus familiares les enviaban dinero, ya fuera por medio de sus propios familiares o de amigos o parientes lejanos que regresaban al país. Se cree que las remesas que llegaban en aquel momento lo hacían en pequeñas cantidades, para hacer frente a necesidades de subsistencia, más que para invertir en el arreglo de daños materiales o de las inversiones en medios de vida. Las remesas suponen una de las principales fuentes de ingresos para el país. Según el PMA (en su Evaluación rápida de seguridad alimentaria, de agosto de 2006), las remesas dirigidas al Líbano alcanzaron los 5.200 millones de dólares en 2006 (un 25,8% del producto interior bruto [PIB]), mientras que en 2005 fueron de 4.900 millones y en 2004 de 5.600 millones.

GRÁFICO 4: INGRESO Y GASTO DEL FONDO DE EMERGENCIA DEL PRIMER MINISTRO DE INDIA, 2004-2009



Fuente: Fondo de emergencia del Primer Ministro de la India

Los datos no están suficientemente desglosados como para poder distinguir más allá del nivel nacional qué remesas llegan a las zonas afectadas por crisis humanitarias. No obstante, análisis previos efectuados por Development Initiatives a partir de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) y los datos de remesas del Banco Mundial, muestran que las remesas suponen un porcentaje mayor del PIB en los Estados frágiles que en aquellos más estables. Aunque los volúmenes absolutos de remesas globales destinadas a países frágiles son pequeños en comparación con economías más grandes (como China, México e India), sí son significativos en términos de PIB y han ido en aumento.

EL SECTOR PRIVADO

Aunque la participación del sector privado en la respuesta humanitaria mediante las donaciones de empresas suele estar debidamente reconocida (como es el caso de Wal-Mart, Walt Disney, AXA y Bechter en respuesta al terremoto de Haití), las actividades de los sectores privados de los países afectados siguen sin estar reconocidas más allá del contexto nacional, y a veces del local. Normalmente, las empresas donan fondos a las organizaciones gubernamentales o de la sociedad civil, pero en algunos casos pueden hacer llegar la ayuda directamente; en Bangladesh, después del ciclón Aila, algunas empresas privadas distribuyeron tanto alimentos como ayuda no alimentaria directamente entre la población. Digicel Group, una de las

principales operadoras de telefonía en Haití, declaró que donaría 5 millones de dólares en efectivo para las operaciones de socorro y animó a otras empresas a ayudar a las víctimas del terremoto. Después de la inundación en Koshi, en el este de Nepal, las empresas y comercios locales distribuyeron ayuda por valor de miles de dólares a las familias afectadas en los primeros días de la respuesta. Muchos actores privados donaron sus bienes y servicios en respuesta al llamamiento tras el terremoto de Perú en 2001, ayudando a que el país respondiera al desastre sin un apoyo sustancial del exterior.

Los medios de comunicación indonesios participaron en la movilización y distribución de fondos tras el terremoto-tsunami del Océano Índico. A la vez que cubrían el desarrollo de los acontecimientos, también animaban al público a contribuir al fondo de socorro y rehabilitación, movilizaban a voluntarios y ayudaban a las familias a reencontrarse. Además de recaudar fondos, también los distribuyeron entre las organizaciones de la sociedad civil que participaban en los trabajos de socorro y rehabilitación. Incluso en las situaciones más complejas, como la de Somalia, los empresarios aportan financiación y bienes para que los servicios sociales locales, como los hospitales, puedan funcionar, y prestan servicios públicos esenciales como la electricidad.

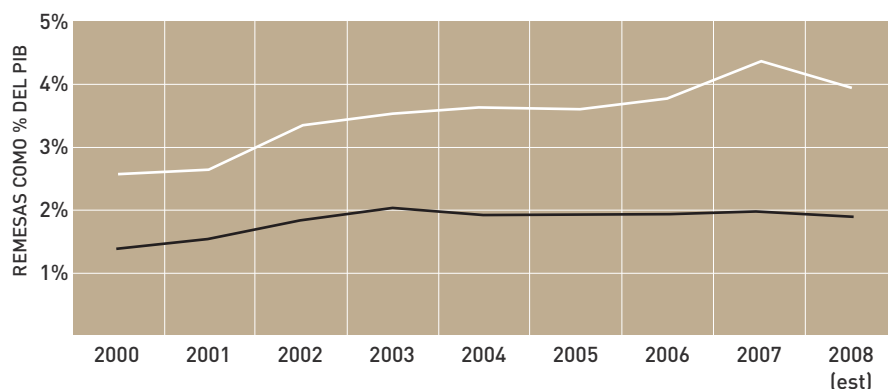
Es realmente complicado entender la naturaleza y la escala de la respuesta humanitaria a nivel nacional en su conjunto. En el capítulo sobre la metodología se puede encontrar más información sobre los obstáculos presentes a la hora de contabilizar los múltiples estratos y actores que participan en esta respuesta.

TABLA 2: CONTRIBUCIONES DE LAS EMPRESAS PRIVADAS TRAS EL TERREMOTO DE 2001 EN PERÚ

EMPRESA PRIVADA	COMPROMETIDO
Alicorp	En especie - 30 toneladas de alimentos
Backus y Cervesur	20.000 USD
Comunidad china en Perú	7.000 USD
Gamarra's Merchant Commission	En especie - 20 toneladas de ropa y alimentos
Lima Airport Partners	En especie
Nextel Peru	50.000 USD
PeruRail	En especie - transporte de materiales de ayuda
Colchones Paraiso Peru	200.000 USD - colchones
Banco Ripley	100.000 USD
Saga Falabella	En especie - 18.000 mantas
Santa Isabel supermarket	En especie - 12 toneladas de alimentos

Fuente: FTS OCHA ONU

GRÁFICO 5: REMESAS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2000-2008



Fuente: Ensuring fragile states are not left behind, summary report. OCDE febrero 2010.

Bangladesh

Bangladesh es un país donde suelen ocurrir desastres naturales, tales como inundaciones, corrimientos de tierra, ciclones y tormentas. En el gráfico que se muestra a continuación con la ayuda humanitaria y no humanitaria a Bangladesh y los principales acontecimientos humanitarios, se puede observar que hubo aumentos significativos de la ayuda humanitaria en 1998 (tras las devastadoras inundaciones que duraron 65 días y afectaron al 67% de la superficie del país) y en 2007 y 2008 (en respuesta al ciclón Sidr).

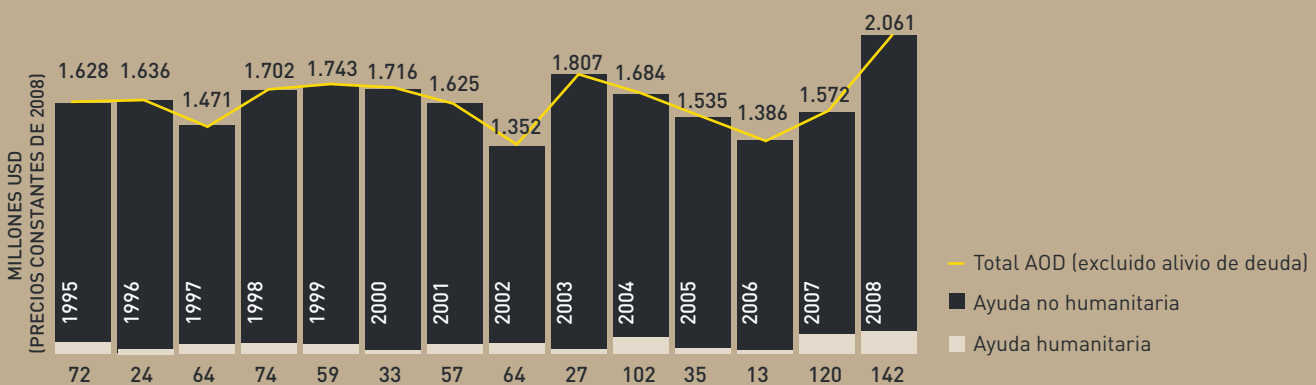
Cuando el sistema de alerta rápida de Bangladesh detectó la amenaza del ciclón Aila, se pusieron en marcha algunas respuestas inmediatas. Grupos de voluntarios de ONG locales comenzaron a emitir mensajes de alerta rápidos y una de las organizaciones abrió un centro de información sobre el ciclón que suministraba información y asesoramiento de manera continua a aquellos que estaban en riesgo para poder evacuarlos a zonas seguras. La administración local utilizó móviles para llamar a los propietarios de medios de transporte, que evacuaron a una gran parte de la población a refugios y lugares seguros. Como existían pocos refugios para ciclones en la zona, se ofrecieron varias viviendas y edificios de oficinas que se convirtieron en refugios de

emergencia. Las ONG, los comerciantes y los empresarios locales cocinaron con sus propios medios para las personas alojadas en los refugios. De todas las respuestas procedentes de fuentes nacionales e internacionales, estas se consideraron como las más útiles.

Aunque el gobierno de Bangladesh no hizo un llamamiento para recibir ayuda del exterior, varias ONG internacionales prestaron ayuda en forma de asistencia sanitaria, alimentos y agua. La respuesta fue dirigida en su mayoría por el gobierno. Aunque hubo retrasos en la distribución de la ayuda, las autoridades distribuyeron su mayor parte a la población. El Ministerio de Salud Pública e Ingeniería (Department of Public Health and Engineering) distribuyó agua a las familias afectadas, mientras que el ejército ayudó a preparar y distribuir alimentos y agua entre la población desplazada, tanto en los refugios como en las zonas remotas, normalmente en barco.

La compañía telefónica Grameen Phone aportó 4.000 paquetes de alimentos y servicios sanitarios a 967 personas a través de una ONG local. Las mezquitas y los mandirs (templos hindúes) celebraron funerales especiales y prestaron apoyo psicosocial, a la vez que movilizaron bienes en especie para las comunidades afectadas. También respondieron varias ONG locales.

GRÁFICO 6: AOD HUMANITARIA Y NO HUMANITARIA A BANGLADESH, 1995-2008



Fuente: Dataset DAC2a ODA Disbursements, OCDE.

Año	Evento
1970	Ciclón
1971	Guerra de Independencia (9 meses)
1974	Inundaciones y Hambruna
1987	Inundaciones
1988	Inundaciones
1991	Ciclón
1998	Inundaciones
2000	AGOSTO Inundaciones
2002	MAYO Tormentas e inundaciones
2004	MAYO Tormenta tropical
2007	MAYO Ciclón AGOSTO Inundaciones NOVIEMBRE Ciclón Sidr

TABLA 3: DISTRIBUCIONES HUMANITARIAS TRAS EL CICLÓN AILA, 2009.

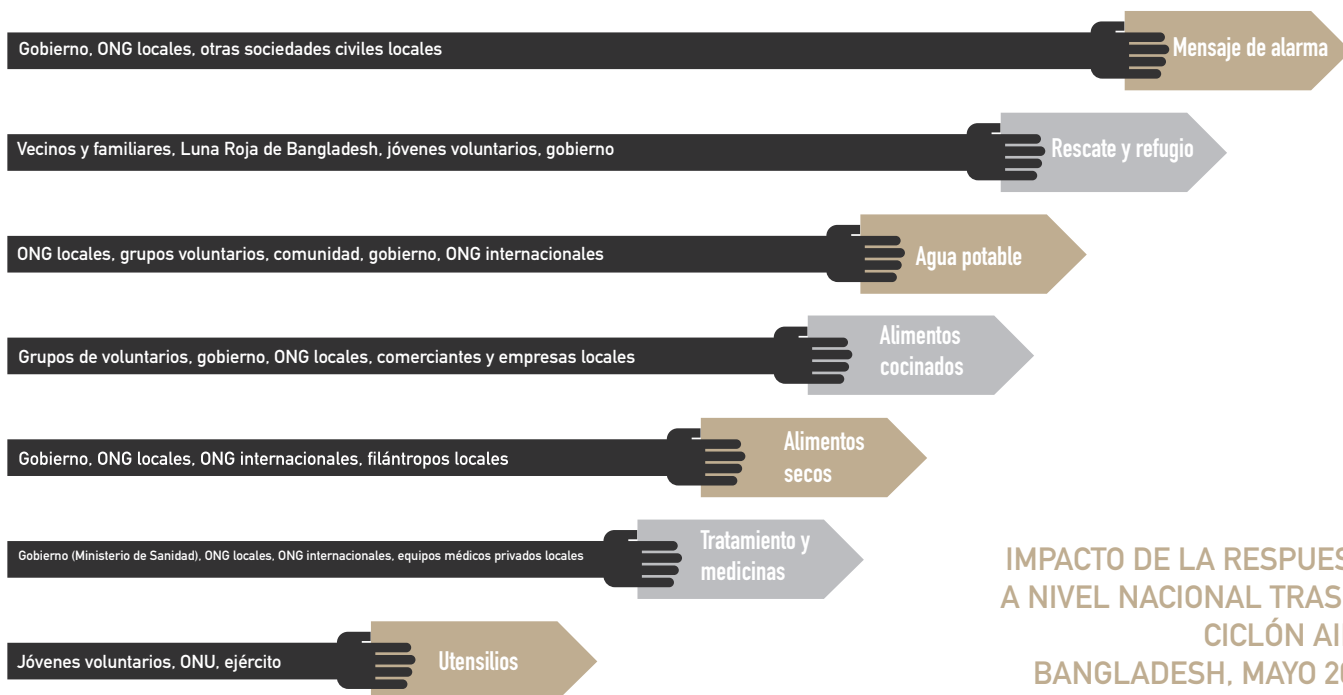
ORGANIZACIÓN	AGUA	ALIMENTACIÓN	MEDICINA	REFUGIO	SANEAMIENTO	ARTÍCULOS NO ALIMENTARIOS	DINERO POR TRABAJO
Gobierno de Bangladesh (GdB)	X	X	X	X		X	X
Ministerio de Salud Pública e Ingeniería (DPHE)	X				X		
Comité de avance rural de Bangladesh (BRAC)	X	X	X	X			
World Vision	X	X	X		X	X	
Health, Education and Economic Development (HEED)	X	X	X				
Dhaka Ahsania Mission	X	X	X			X	
Adventist Development and Relief Agency (ADRA)		X	X				
CARE/ Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional (USAID)	X	X				X	
Save the Children	X	X	X			X	
Rupantar	X	X	X	X	X	X	
Concern		X	X			X	
Oxfam	X		X	X	X	X	
ActionAid	X	X	X			X	
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	X				X		
Protik Trust	X		X				
Solidaritiés	X				X		
Islamic Relief	X	X	X				
Comisión Cristiana para el Desarrollo en Bangladesh (CCDB)		X					
Catholic Relief Services (CRS)/CARITAS	X			X	X		X
Muslim Aid	X	X	X				
Plan Bangladesh	X	X	X				
Integrated Development Organization (IDO)			X				
FICR/Cruz Roja Bangladesh (BDRCS)	X	X	X	X		X	
Uttaran	X	X	X			X	
Organización Mundial de la Salud (OMS)			X				
BIENES DISTRIBUIDOS A LOS DISTRITOS DEL GOBIERNO A NIVEL CENTRAL			BIENES COMPRADOS Y DISTRIBUIDOS LOCALMENTE				
Saree (ropa)	22.200 paquetes		Galletas	1.859 paquetes			
Lungi (ropa)	6.500 paquetes		Copos de arroz	4.000 kg			
Arroz aplanado	5.800 kg		Arroz aplanado	67.000 kg			
Melaza	1.900 kg		Melaza	8.350 kg			
Medicamentos	1 caja		Azúcar	2.079 kg			
Pastillas potabilizadoras de agua	6 cajas		Solución salina oral	40.000 sobres			
Agua potable	24.650 litros		Agua potable	2.790 litros			
Tarpaulin	4.000 paquetes		Pan	476 kg			
Tiendas de campaña	350 unidades		Fábrica funeraria	360 metros			
Jerry can	1.000 paquetes		Tanque de agua (500L.)	5 unidades			
Kit familiares	50 cajas						

Fuente: Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres, Bangladesh.

Cómo valora la comunidad afectada la ayuda que llega en las pocas horas de un desastre natural

Menos impacto

Más impacto

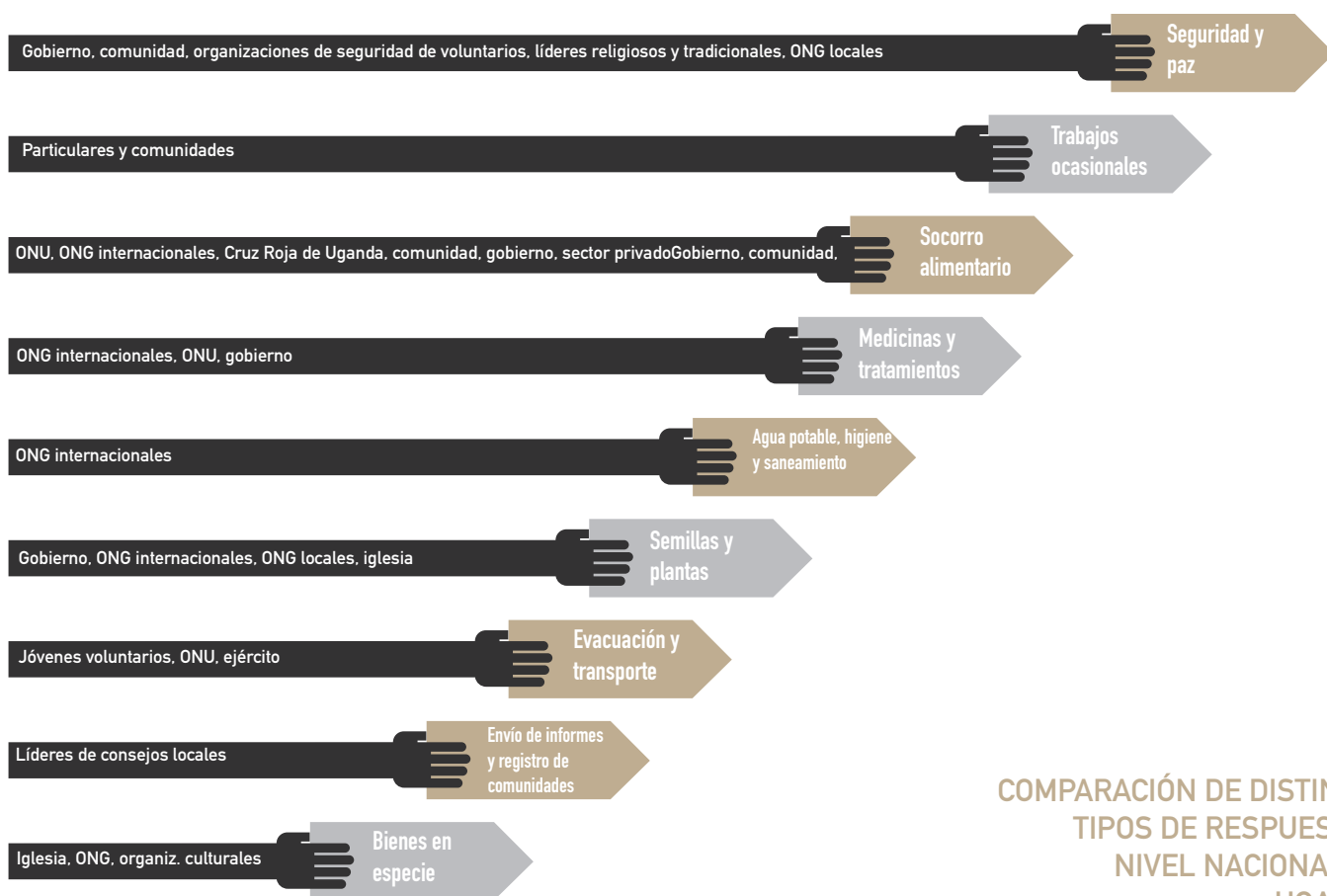


IMPACTO DE LA RESPUESTA A NIVEL NACIONAL TRAS EL CICLÓN AILA, BANGLADESH, MAYO 2009

Cómo valora la comunidad afectada la ayuda en una emergencia compleja

Menos impacto

Más impacto



COMPARACIÓN DE DISTINTOS TIPOS DE RESPUESTA A NIVEL NACIONAL EN UGANDA

Uganda

Acosados por el conflicto entre el Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés) y el Gobierno de Uganda, que estaba a su vez interconectado con el conflicto del sur de Sudán, los habitantes del norte de Uganda también se han enfrentado a sequías, inundaciones, desprendimientos de tierra y robos de ganado. Pader es uno de los distritos más afectados. Durante el conflicto con el LRA, hasta el 95% de la población fue desplazada. Los robos de ganado habituales y las sequías e inundaciones han tenido como resultado una grave inseguridad alimentaria. Katakwi también se ha visto afectada gravemente por el conflicto: acogió un gran número de desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés) como resultado de la insurgencia del LRA, y sufrió robos de ganado continuamente (problema que se agravó en 2006). También ha sufrido desastres naturales devastadores; el último fue la inundación de 2007.

Durante el desarrollo de los conflictos, el Gobierno aumentó sus fuerzas de seguridad (con la ayuda de donantes internacionales) y dio armas a jóvenes voluntarios para que las complementaran. Este hecho se consideró extremadamente importante, ya que allanó el camino para otras respuestas, que consistieron, por ejemplo, en permitir el libre movimiento de las comunidades, permitiendo que así se implicaran en actividades relacionadas con los medios de vida. Las autoridades de los gobiernos locales lograron llevar a cabo operaciones tales como la monitorización, evaluación y supervisión. Las comunidades guardaban su ganado en zonas seguras comunitarias, que estaban "protegidas" por el Ejército (aunque se lo acusó de llevar a cabo saqueos). Entre otras respuestas relacionadas con la inseguridad estaría el desplazamiento de personas a campos de refugiados y el desarme de los asaltantes de ganado Karamajong. Los líderes religiosos y culturales iniciaron diálogos para la paz con los Karamajong y el LRA bajo el auspicio de las ONG internacionales y locales.

El trabajo eventual siempre ha sido la principal estrategia para ofrecer medios de vida en el caso de las comunidades locales en situaciones de emergencia. Este trabajo consiste en actividades como la extracción de agua, la recolección y venta de paja utilizada para el techo de las estructuras de barro utilizadas para el alojamiento en los campos, la recolección y venta de leña, la fabricación de alcoholes y el trabajo en terrenos de otras personas. Esto ayuda a complementar las provisiones para la ayuda de emergencia, que suelen ser insuficientes, y facilita la supervivencia de las comunidades.

En Pader, la Iglesia católica daba cobijo a los que se desplazaban durante la noche durante los peores días de la insurgencia del LRA en el distrito. Muchas personas se trasladaban desde los campos a los edificios de las misiones para pasar la noche. La Iglesia también ofreció terrenos, donde se instalaron los campos incluso durante los momentos de inseguridad causada por el LRA. Después de las inundaciones de 2007, las iglesias y mezquitas distribuyeron ropa y alimentos y los miembros de la comunidad afectada que vivían en otras zonas del país donaron ropa y dinero. Durante las inundaciones, los hombres ayudaron a la evacuación y desplazamiento de aquellos más vulnerables, como los ancianos y enfermos, a zonas más seguras.

Como respuesta a la sequía de 2009, el Gobierno central distribuyó alimentos. Los hogares de las distintas sub-provincias y parroquias recibieron distintas cantidades de ayuda, en función de la población total de cada unidad administrativa. En Pader, la distribución de alimentos por parte del Gobierno se dirigió únicamente a la población extremadamente vulnerable. No obstante, los retrasos en la distribución supusieron un enorme problema. Incluso después de la distribución de alimentos desde el nivel central a los distintos distritos, se tardó otros dos meses en distribuir los alimentos a las sub-provincias, ya que los distritos no tenían combustible para poder distribuirlos y el Gobierno no se lo facilitó.

El Gobierno de Uganda también movilizó a los medios de comunicación para informar sobre las crisis y para diseminar la información a las poblaciones afectadas, así como para movilizar fondos. Esta movilización se realizó principalmente mediante la Dirección de Información y Orientación Nacional, que convoca al Ministro para la Gestión y Respuesta a Desastres y los Refugiados en caso de desastres.

1988 – 2008

Conflicto

CONFLICTO EN EL NORTE ENTRE EL EJÉRCITO DE RESISTENCIA DEL SEÑOR (LRA) Y LAS FUERZAS DEL GOBIERNO

1999

Sequía

2003

Crisis

JAN EGELAND, COORDINADOR DE SOCORRO HUMANITARIO, SE REFIERE A LA SITUACIÓN EN EL NORTE DE UGANDA COMO "UNA DE LAS PEORES CRISIS HUMANITARIAS DEL MUNDO"

2007

Inundaciones

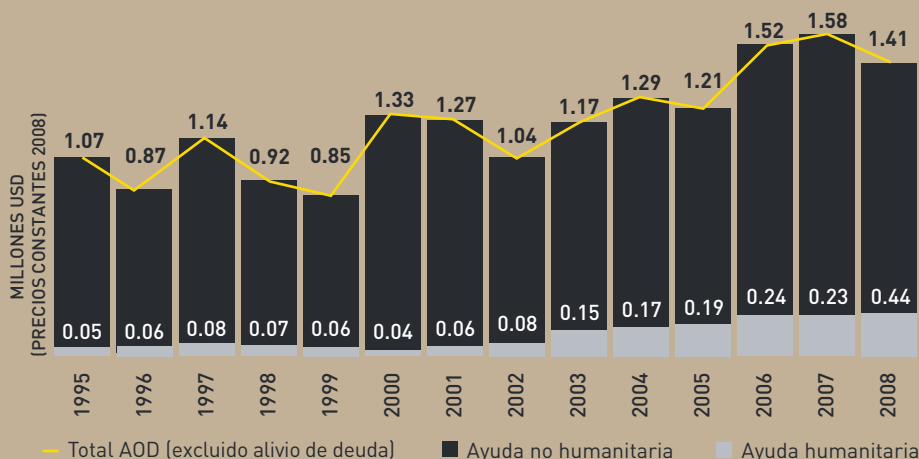
2008

Sequía

PERMANENTE

Robos de ganado de los Karamajong

GRÁFICO 7: AOD HUMANITARIA Y NO HUMANITARIA A UGANDA, 1995-2008



Fuente: Dataset DAC2a ODA Disbursements, OCDE.

UN MUNDO COMPLEJO: LAS RESPUESTAS NACIONAL E INTERNACIONAL SE ENTRELAZAN

La ayuda exterior no será nunca inmediata. Se necesita tiempo para planificar las actividades y organizar los recursos. Tal y como se ha demostrado en Bangladesh tras el ciclón Aila, la respuesta de la comunidad es importante porque sí es inmediata. Funciona como primeros auxilios, ayuda a salvar vidas, reduce los riesgos, minimiza los efectos de un desastre y alivia la vulnerabilidad. Normalmente, la respuesta de la comunidad se ignora porque muchos actores ni siquiera se percatan de que está ahí, aunque la ayuda exterior pueda contribuir a complementar lo que la comunidad ya ha comenzado sin eliminarlo. Muchas personas prestan su ayuda simplemente porque quieren, no porque se las necesite a falta de alguien dispuesto a prestar esa ayuda.

La comunidad puede participar en el control de la calidad de la respuesta en general. Uno de los entrevistados en el estudio de caso sobre Sri Lanka del proyecto Listening Project (Escuchemos a la Gente) de octubre de 2007, afirmaba que “La participación de la comunidad es importante, porque es la que está en mejor situación para realizar controles de calidad sobre ciertos aspectos del trabajo, y si conoce todos los pasos del proyecto, desde el principio hasta el final, estará en condiciones de aportar más y de desempeñar ese mismo trabajo en el futuro”. En Uganda, nuestro estudio de caso concluyó que las personas ahora son más individualistas y ha disminuido la cultura de compartir o de apoyar a los más vulnerables. La razón es que estas personas viven en campos de refugiados y sus posesiones se han reducido o destruido; se han hecho dependientes de la ayuda internacional.

Es habitual que las ONG internacionales trabajen con socios locales, y es importante que se aprovechen los puntos fuertes de la sociedad civil local. Pero se deben entender bien las dinámicas de esta relación. Cuando las organizaciones internacionales intentan trabajar mediante organizaciones locales, cabe la posibilidad de que ejerzan presión sobre los sistemas internos de las organizaciones de la sociedad civil del país, que son ya de por sí débiles. Además, suelen ser los actores internacionales los que conservan el poder: normalmente suelen ser los donantes internacionales los que tienen el poder de tomar decisiones, y no las organizaciones del país. Estas formas de asociación para prestar ayuda no deberían confundirse con la respuesta a nivel nacional, que es autónoma, autofinanciada y autodeterminada.

La dinámica entre la comunidad internacional y el Estado también debe entenderse bien. Tras las inundaciones y el ciclón en 2007, el Gobierno de Mozambique no emitió un llamamiento para la ayuda internacional,

ya que decidió depender principalmente de los recursos nacionales. La respuesta se consideró extremadamente fructífera porque el Gobierno estaba bien preparado, las agencias humanitarias nacionales e internacionales se respetaban mutuamente, y muchos de los miembros de mayor responsabilidad de las agencias internacionales hablaban portugués.

Una de las principales limitaciones del sistema humanitario a nivel nacional es su falta de capacidad, ya sea humana, técnica, económica o administrativa. Un trabajador de una ONG de Sri Lanka afirmaba: “Las ONG locales ayudan a responder a necesidades locales, pero no tienen un impacto de largo alcance. Su capacidad les plantea muchos problemas”. Como en el caso del terremoto-tsunami del Océano Índico, la disponibilidad repentina de financiación internacional puede resultar en una plétora de ONG locales nuevas. Aunque las ONG internacionales pueden tener criterios de asociación con organizaciones locales solventes, cuando las “buenas” ya no están disponibles, muchas ONG internacionales utilizan socios de menor solidez. La financiación ligada que reciben las ONG que trabajan en el campo de la violencia sexual en la RDC, obligaba a las ONG internacionales a asociarse con ONG locales que quizá no estaban preparadas para responder a ese problema. El problema de la capacidad también alcanza a los gobiernos. Tal y como se ha observado recientemente en Haití y en otros enormes desastres naturales repentinos, el Gobierno se puede ver seriamente debilitado por el fallecimiento de sus trabajadores y la destrucción de los recursos de respuesta y las infraestructuras principales.

Los sistemas débiles son más proclives a la corrupción. En el estudio de caso sobre Sri Lanka de Listening Project, uno de los entrevistados comentó: “Cuando la ayuda llega a las ONG, a nosotros sólo nos llega la mitad. Y, hasta donde sabemos, es así en todos los campamentos. Aceptamos a los donantes, pero los habitantes de Sri Lanka están implicados en sobornos y corrupción. Preferimos que el donante venga directamente al campamento sin tener que pasar por otras organizaciones. Será la manera más útil y más eficaz”. Otro comentó: “Son las ONG locales las responsables de las carencias. La corrupción se produjo a través de las ONG locales y no de las ONG o los donantes internacionales, porque los donantes financian el proyecto y sólo quieren ver que la gente se puede beneficiar de él. Nuestro personal debería ser responsable para comprobar que se cumplen los compromisos”.

Dejando de lado estas advertencias, los actores al nivel nacional pueden trabajar y trabajan con métodos con los que los actores

internacionales no pueden. Hay otros ejemplos en los que la ayuda exterior se retrasa, no llega o es insuficiente, y los actores a nivel nacional tienen que salvar la situación. Tras las inundaciones de Uganda, la ayuda exterior tardó unos tres meses en alcanzar a la población, porque el agua había aislado totalmente los distritos afectados de otras partes del país. La mayoría de los organismos de socorro empezaron a intervenir una vez que el Gobierno había despejado y rehabilitado las rutas de acceso. Además, los actores internacionales normalmente se concentran en las zonas de fácil acceso. Las comunidades en Uganda se percataron que las personas de los campamentos más lejanos muchas veces no recibían ayuda, porque la mayoría de las agencias se concentraban en los campamentos cercanos y centrales. Era el Gobierno principalmente el que llegaba a las personas de zonas rurales remotas. En ambientes de inseguridad, puede que las organizaciones nacionales sean la única opción en las zonas donde no acceden los actores internacionales.

Se ha considerado que el cambio climático llevará a un aumento sensible del coste de la respuesta a los desastres. Un estudio de 2008 llevado a cabo por el Feinstein International Centre sobre los costes humanitarios del cambio climático estimó que el aumento mínimo previsto del gasto en desastres relacionados con el clima sería de 57 millones para 2030. La previsión en el peor de los casos sería un aumento de más de 1.300 millones en la respuesta

internacional a desastres relacionados con el cambio climático (según valores de 2006 para el dólar estadounidense). La magnitud de este aumento, junto al hecho de que el cambio esté teniendo como resultado un mayor número y una mayor frecuencia de desastres a pequeña escala, significa que los actores humanitarios a nivel nacional tendrán que desempeñar un papel más importante, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema internacional actual se está enfocando hacia la respuesta a desastres que afectan a enormes cantidades de personas.

Las crisis humanitarias pueden llevar a personas vulnerables a caer en la pobreza crónica. Si se destruyen sus medios de vida, las familias pierden su fuente de ingresos y caen en la pobreza. En Uganda se observó que los desastres prolongados y de diversa índole, tales como la inseguridad, las sequías y las inundaciones, reducían los recursos (tanto humanos como físicos) y aumentaban la vulnerabilidad. De esta manera se reducía la capacidad y habilidad de los hogares y las comunidades para hacer frente a las crisis. La comunidad nacional está bien situada para reducir la vulnerabilidad ante los desastres, mediante actividades para reducir el riesgo de desastres y con respuestas iniciales después de que se hayan producido. Sin embargo, es importante que las estructuras a nivel nacional se cuiden durante la respuesta, para que puedan participar en la recuperación.

LA IMPORTANCIA DE CONTABILIZAR LA RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

Si deseamos que los países y las personas afectadas por las crisis se beneficien de una respuesta eficiente y eficaz, una respuesta que reduzca sus vulnerabilidades y riesgos y ofrezca vías para obtener seguridad, será indispensable entender la respuesta a nivel nacional. Si reconocemos sus puntos fuertes y débiles, podrá surgir un sistema humanitario más fuerte y efectivo en el que los actores internacionales y nacionales respondan cohesionadamente y en el que se utilicen todos los mejores puntos fuertes de cada uno de estos actores. En aquellos puntos que sean más débiles para los Estados, podrán entrar los actores internacionales. En aquellos Estados en los que el sistema nacional sea más sólido, los actores internacionales podrán desempeñar un papel menos destacado y centrar sus actividades en áreas específicas de la respuesta.

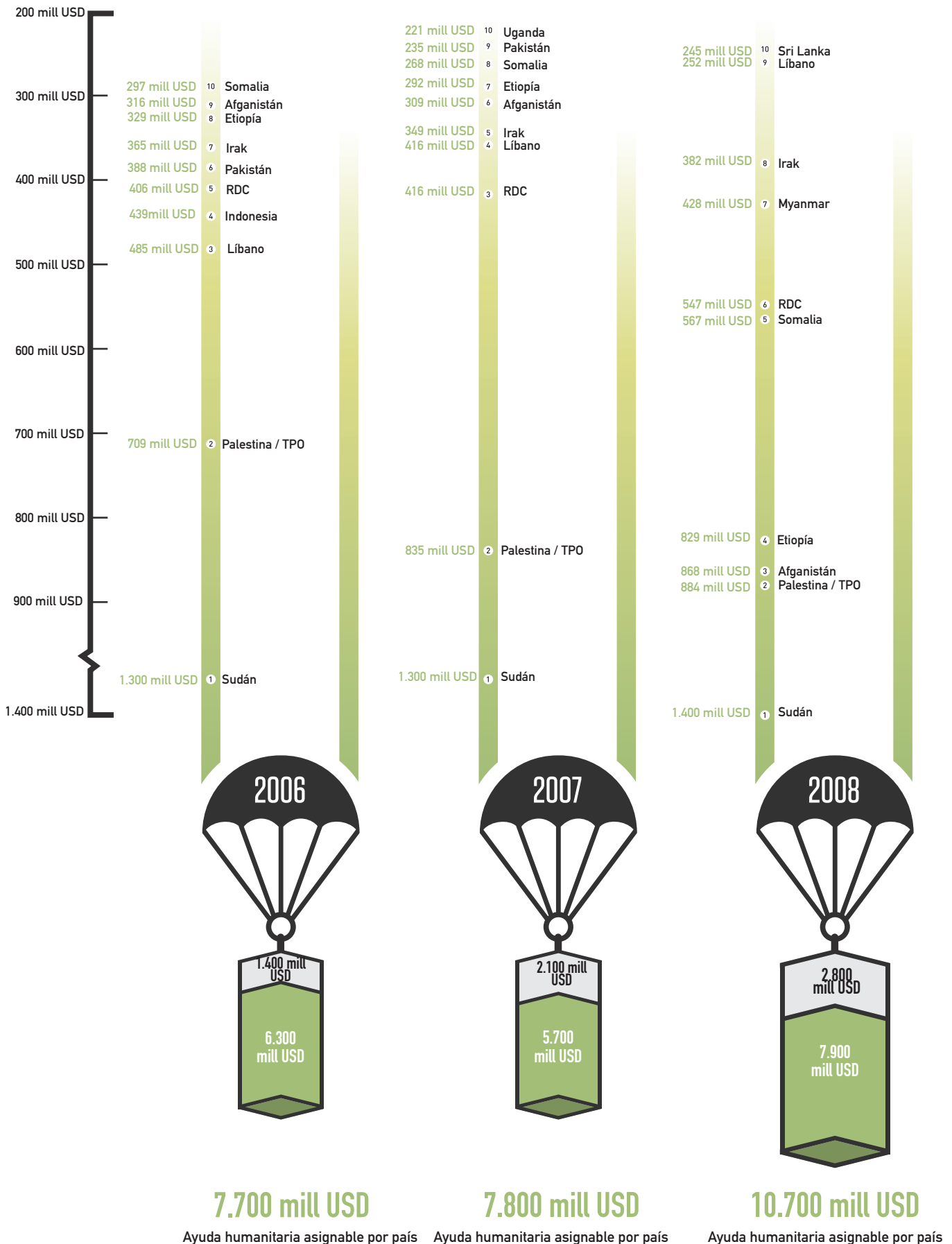
Resulta crucial para este proceso el poder dar mayor visibilidad a la respuesta a nivel nacional, tanto en términos de su magnitud

como en su interrelación con la ayuda internacional.

Cuando se creó el programa de Ayuda Humanitaria Mundial para dar visibilidad a la respuesta a nivel nacional, esperábamos contar con estimaciones generales de su magnitud para compararla con la respuesta internacional y así ofrecer una visión más exacta de la ayuda humanitaria general. Queríamos entender hasta qué punto participan las familias, las comunidades, la sociedad civil nacional y los gobiernos nacionales en la prestación de la ayuda. La magnitud y el impacto de la mayoría de sus acciones sigue quedando fuera del sistema humanitario y cuanto más cerca están los actores humanitarios de los receptores para los que trabajan, menos información fiable y comparable tenemos sobre sus actividades. Queríamos entender hasta qué punto participan las familias, las comunidades, la sociedad civil nacional y los gobiernos nacionales en la prestación de la ayuda.

CONFLICTOS Y FUERZAS ARMADAS

10 PRINCIPALES PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA PROCEDENTE DE GOBIERNOS



Legenda: Países afectados por conflictos Países no afectados por conflictos



LOS CONFLICTOS Y LAS FUERZAS ARMADAS

Los conflictos armados y la ayuda humanitaria van muchas veces de la mano. Las personas que tratan de vivir sus vidas en Estados afectados por conflictos han visto crecer progresivamente los volúmenes de ayuda humanitaria destinada a sus países a lo largo de los últimos diez años. Al mismo tiempo, la financiación dedicada a tratar las causas raíz del conflicto y promocionar la paz y la estabilidad han aumentado, y por ello han surgido nuevas organizaciones y mecanismos para intentar canalizar los recursos y apoyos dentro de estos contextos tan difíciles.

CONFLICTOS Y AYUDA

Los Estados afectados por conflictos activos o aquellos que están recuperándose de un conflicto son los principales receptores de ayuda humanitaria, con un 73,8% (7.900 millones de USD) de ayuda humanitaria procedente de los gobiernos y de la Comisión Europea en 2008. De esta cifra total, más de 7.700 millones procedían de los 23 donantes del CAD. Y, a pesar de la reducción en el número total de conflictos activos desde finales de los años 90, se ha producido un aumento significativo en el volumen total y en el porcentaje general de la ayuda humanitaria destinada a Estados afectados por conflictos.

Mientras que el número de Estados afectados por conflictos se ha mantenido relativamente constante en torno a 31 cada año entre 1999 y 2008, el número de conflictos actualmente activos ha disminuido y el número en posconflicto ha aumentado. Normalmente, los volúmenes de ayuda aumentan tras la firma de un acuerdo de paz y el despliegue de una fuerza de mantenimiento de paz multilateral, lo que en parte se explica por el crecimiento en la financiación a los Estados afectados por conflictos (Véase Gráfico 1).

El volumen de la ayuda humanitaria aportada a los cinco principales receptores afectados por conflicto domina el porcentaje total de la ayuda humanitaria recibida por los Estados afectados por conflicto, con un 51% a lo largo del decenio comprendido entre 1999 y 2008. Por otra

parte, el crecimiento ha estado concentrado entre estos receptores predominantes; mientras que la ayuda humanitaria recibida por los Estados afectados por conflicto prácticamente se triplicó entre 1999 y 2008, la ayuda humanitaria a los cinco principales receptores se multiplicó por seis. La financiación humanitaria dada a los receptores principales, Sudán y Afganistán, se multiplicó por seis y ocho respectivamente. Otras áreas de crecimiento notable incluyen el incremento de hasta diez veces más en la ayuda humanitaria recibida por la República Democrática del Congo (RDC), que pasó de 52 millones en 1999 a 549 millones en 2008.

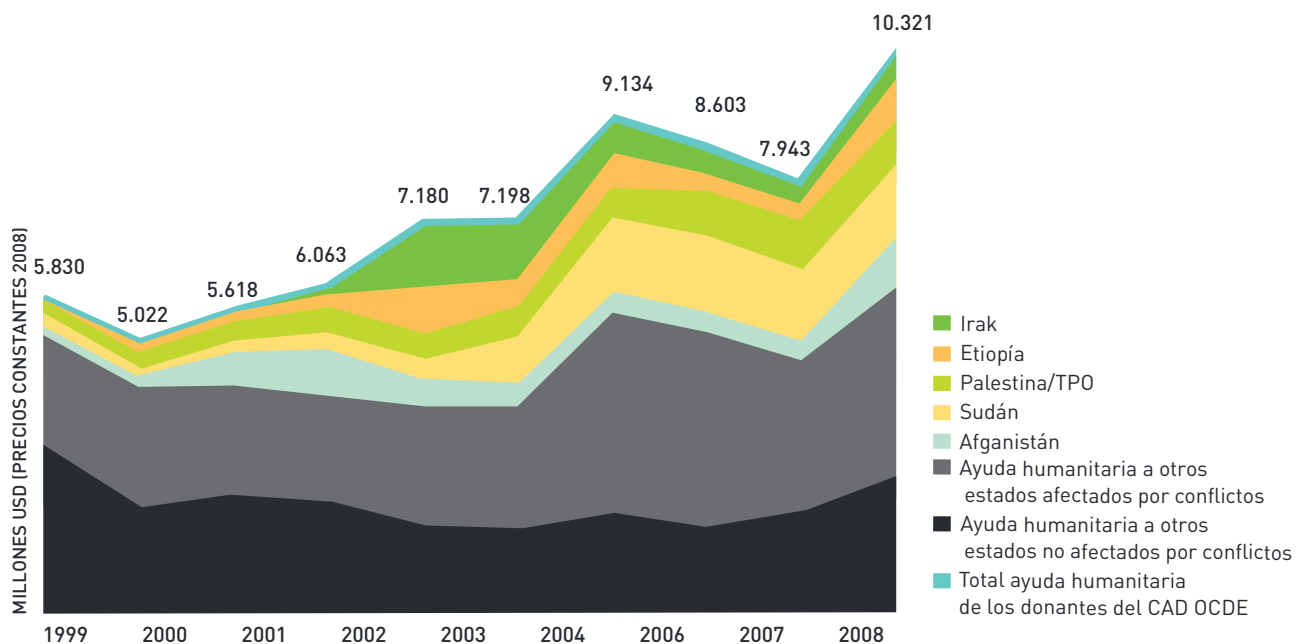
Los volúmenes de financiación de los Estados afectados por conflictos varían mucho, y algunos sólo reciben pequeñas cantidades del volumen total en comparación con los principales receptores. Sólo Sudán ha recibido más de 8.200 millones en los diez años comprendidos entre 1999 y 2008, cantidad equivalente al total de lo que han recibido los diez Estados afectados por conflicto menos financiados.

Los Estados afectados por conflictos suelen recibir una mayor financiación en ayuda humanitaria que en ayuda para el desarrollo, y suelen ser receptores de ayuda humanitaria durante un largo periodo. De los 23 países identificados como receptores de largo plazo de ayuda humanitaria, entre 1999 y 2008, 16 estaban afectados por conflictos o estaban en transición posconflicto (Véase Tabla 1).

Utilizando la base de datos del Uppsala Conflict Data Programme se ha obtenido un conjunto de Estados afectados por conflictos en los años comprendidos entre 1999 y 2009 para determinar la incidencia de un conflicto activo en un año concreto (tanto si estaba involucrado el Estado como si no, pero donde se hubieran producido más de 25 muertos), y en el que la presencia de una misión de mantenimiento de paz multilateral (excluyendo misiones puramente civiles) y la no recurrencia a la violencia en ese año indican que se trata de un país en posconflicto.

El análisis de este capítulo se centra principalmente en las contribuciones de los gobiernos donantes del CAD a Estados afectados por conflictos, mantenimiento de paz y estabilización.

GRÁFICO 1: CRECIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN HUMANITARIA A LOS ESTADOS AFECTADOS POR CONFLICTOS, 1999-2008.



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE.

TABLA 1: PORCENTAJE DEL TOTAL DE AOD (EXCLUYENDO EL ALIVIO DE DEUDA) QUE ES AYUDA HUMANITARIA EN PAÍSES AFECTADOS Y NO AFECTADOS POR CONFLICTOS QUE TAMBIÉN SON PAÍSES CON AYUDA HUMANITARIA A LARGO PLAZO (LTHACS)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Media del porcentaje de ayuda humanitaria del total de AOD, 1995-2008	Nº de años en los que el porcentaje de ayuda humanitaria con respecto al total de AOD es mayor del 11,6%
Sudán	43,0%	47,3%	65,9%	69,7%	80,2%	79,8%	76,6%	72,5%	49,9%	77,6%	71,4%	64,2%	62,0%	59,8%	64,7%	14
Somalia	55,2%	44,5%	38,8%	36,3%	38,9%	50,9%	51,9%	63,9%	59,9%	66,8%	72,8%	73,8%	63,0%	72,3%	63,4%	14
RPDC	17,4%	50,5%	42,8%	35,0%	84,9%	40,4%	40,4%	43,1%	59,5%	73,1%	64,9%	55,3%	45,4%	48,3%	53,7%	14
Palestina/TPO	49,8%	33,7%	45,7%	53,5%	43,4%	47,4%	54,7%	49,5%	45,7%	48,0%	41,0%	51,7%	44,7%	29,5%	43,6%	14
Líbano	47,7%	38,1%	49,9%	38,4%	43,2%	38,9%	49,1%	46,4%	33,1%	32,6%	43,3%	53,2%	51,1%	24,3%	40,5%	14
Liberia	72,2%	45,7%	59,9%	44,0%	71,7%	54,3%	52,0%	81,5%	81,6%	71,4%	59,8%	51,3%	14,5%	13,1%	38,8%	14
Siria	21,2%	28,2%	35,4%	33,2%	18,4%	31,0%	143,1%	62,4%	35,1%	33,3%	60,4%	78,1%	44,2%	58,2%	38,5%	14
Burundi	53,2%	29,2%	28,3%	34,3%	49,1%	44,5%	39,0%	48,9%	56,8%	46,5%	43,5%	34,3%	20,2%	15,5%	36,1%	14
Myanmar	15,0%	13,8%	-45,9%	73,6%	7,2%	19,2%	21,3%	34,9%	21,4%	24,1%	23,1%	25,2%	22,9%	63,7%	34,9%	12
Angola	32,3%	21,7%	29,6%	20,8%	36,7%	42,0%	37,6%	51,6%	53,1%	42,8%	26,4%	86,0%	7,9%	3,0%	33,6%	12
Irán	15,8%	27,1%	31,1%	19,0%	23,3%	28,6%	32,8%	45,8%	43,4%	54,1%	25,7%	37,2%	21,5%	29,9%	29,9%	13
RDC	27,0%	32,5%	33,4%	27,7%	27,7%	40,9%	64,5%	20,5%	37,8%	25,4%	22,6%	32,3%	31,8%	29,7%	29,4%	14
Eritrea	25,4%	8,0%	9,5%	4,9%	13,7%	27,7%	15,4%	31,1%	46,8%	39,4%	48,3%	28,5%	14,1%	16,8%	27,7%	11
Cuba	38,6%	20,5%	53,3%	39,9%	41,6%	30,3%	32,7%	15,7%	9,6%	9,1%	13,6%	8,0%	3,9%	18,0%	21,7%	10
Etiopía	14,8%	8,8%	14,5%	11,7%	13,7%	26,6%	16,1%	15,3%	44,6%	23,4%	32,4%	17,9%	11,0%	24,1%	21,2%	12
Afganistán	70,8%	70,5%	85,9%	81,4%	54,5%	86,2%	91,5%	51,6%	25,4%	17,2%	10,6%	10,0%	8,0%	17,9%	21,0%	11
Jordania	21,7%	18,0%	25,5%	28,6%	27,7%	21,4%	28,2%	23,5%	10,5%	18,8%	19,7%	22,0%	24,6%	20,7%	20,8%	13
Sierra Leona	10,0%	16,5%	18,7%	21,4%	61,0%	17,1%	30,1%	40,1%	37,4%	20,6%	12,5%	12,6%	9,5%	4,9%	20,5%	11
Tayikistán	45,6%	38,2%	40,4%	20,5%	35,6%	28,5%	25,5%	33,1%	24,5%	11,4%	8,1%	8,6%	5,2%	8,4%	19,2%	9
Irak	80,6%	94,0%	96,4%	82,4%	116,7%	91,6%	94,7%	95,9%	43,2%	21,3%	7,4%	7,2%	7,1%	11,5%	16,7%	10
Guinea	6,3%	12,1%	10,5%	11,5%	19,7%	23,6%	28,5%	26,8%	24,4%	16,4%	16,3%	13,2%	8,8%	8,2%	15,5%	9
Kenia	6,0%	5,5%	14,9%	13,0%	17,7%	12,9%	17,4%	22,2%	13,5%	13,3%	10,8%	23,2%	12,7%	20,1%	14,7%	11
República del Congo	0,4%	0,4%	1,5%	7,0%	49,4%	37,4%	30,8%	44,5%	26,4%	15,3%	49,8%	-27,4%	6,2%	21,3%	13,6%	9

— No afectado por conflicto: años en los que la ayuda humanitaria es del 11,6% o más del total de AOD (excluyendo el alivio de deuda).
 — Afectado por conflicto: años en los que la ayuda humanitaria es del 11,6% o más del total de AOD (excluyendo el alivio de deuda).

Nota: Los LTHACS se definen como países que reciben un porcentaje de ayuda humanitaria mayor al de la media (11,6%), excluyendo el alivio de deuda externa, durante más de 8 años entre 1995 y 2008. Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE.

No es sorprendente que los países con altos porcentajes de ayuda humanitaria en comparación con la AOD sean aquellos que han sufrido conflictos y donde, en muchos casos, sigue siendo un auténtico problema como es el caso de Sudán, Somalia y Palestina/TPO. Hay una tendencia positiva en algunos países en posconflicto con unos porcentajes de ayuda humanitaria que decrecen progresivamente, como sucede en Sierra Leona y Angola. La aparición tanto de la RPDC como de Siria entre los principales receptores, que no están afectados por conflicto, podría sugerir que la ayuda humanitaria se está utilizando para canalizar ayuda a países donde la financiación para el desarrollo, que conlleva una mayor relación con los gobiernos, es más problemática.

El aumento del volumen total de ayuda humanitaria a países afectados por conflictos también refleja, en parte, el reconocimiento de la naturaleza prolongada de la ayuda, que ha dado lugar a una expansión del concepto de acción humanitaria para incluir una amplia variedad de actividades tales como la protección, la construcción de la paz basada en la comunidad y una variedad de actividades relacionadas con los medios de vida con el fin de tratar las causas subyacentes de la vulnerabilidad.

En concordancia con los principios de la Declaración de París sobre la armonización de la ayuda y los cambios en los mecanismos de financiación asociados a la reforma de la ONU, es probable que los Estados en conflicto y posconflicto reciban una amplia proporción de su ayuda a través de los mecanismos de financiación común gestionados por la ONU o el Banco Mundial, que en algunos casos son estrictamente humanitarios, pero en otros tienen una agenda más específica del desarrollo. En 2008, la RDC recibió el 19% del total de AOD a través de fondos comunes humanitarios, mientras que Palestina/TPO recibió el 19%, Afganistán el 16% y Sudán el 15% respectivamente del total de AOD tanto de fondos comunes humanitarios como de desarrollo.

La ayuda humanitaria es sólo un elemento más de respuesta a los conflictos a nivel mundial, y existen otros modos de compromiso gubernamental, que operan en paralelo y en algunos casos en tensión con la ayuda humanitaria, que han experimentado un aumento y una evolución significativa a lo largo de la pasada década.

Conflicto y ayuda en la RDC

La RDC tiene una larga historia de violencia extrema, prácticas económicas predatorias y gobierno disfuncional. El frágil estado tras la independencia continuó esta tendencia en un periodo de dos décadas de gobierno brutal e incompetente de Mobutu en el que la RDC sufrió un colapso económico prolongado y una corrupción profunda del gobierno. El gobierno de Mobutu terminó tumultuosamente en 1997 cuando los rebeldes apoyados por Ruanda barrieron el país desde el este convirtiendo a Laurent Kabila en presidente. Este estallido de violencia dio lugar rápidamente a una sangrienta lucha por el poder, las políticas étnicas regionales y los recursos minerales.

En 1999 el gobierno de Kabila, las otras seis naciones africanas involucradas en la guerra y los dos grupos rebeldes firmaron el acuerdo de paz de Lusaka. A pesar de la existencia de un proceso de paz, las exitosas elecciones de 2006 y el despliegue de la mayor misión de mantenimiento de paz de la ONU jamás vista, los niveles de violencia, incluida la violencia sexual contra las mujeres, y las

necesidades humanitarias siguen siendo crónicos.

La RDC es el mayor receptor de ayuda humanitaria y ha sido objeto de una plétora de iniciativas de reforma humanitaria, incluyendo cambios en la manera en la que se canaliza la financiación humanitaria. La RDC ha sido el mayor beneficiario del Fondo Central de Respuesta a Emergencias de la ONU (CERF) y los niveles totales de financiación se han incrementado drásticamente tras los cambios en la manera de compilar el llamamiento de la ONU en 2005 y la creación de un fondo humanitario de financiación común a nivel país. En noviembre de 2009 se creó el Fondo de Recuperación y Estabilización, otro fondo común de recuperación.

Además de un incremento generalizado en la financiación humanitaria a la RDC, se ha producido un crecimiento significativo en las áreas temáticas de prevención y preparación ante desastres así como de coordinación de emergencia, protección y servicios de apoyo desde 2006. (Véase Gráfico 2).

POBLACIÓN

69 millones

ÍNDICE DESARROLLO HUMANO

176 DE 182 PAÍSES

0,389

ESPERANZA DE VIDA DESDE EL NACIMIENTO

168 DE 176 PAÍSES

47,6 años

TASA DE ALFABETIZACIÓN EN ADULTOS

(% >15 AÑOS)

118 DE 159 PAÍSES

67,2%

PIB PER CÁPITA (PPP USD)

181 DE 181 PAÍSES

298

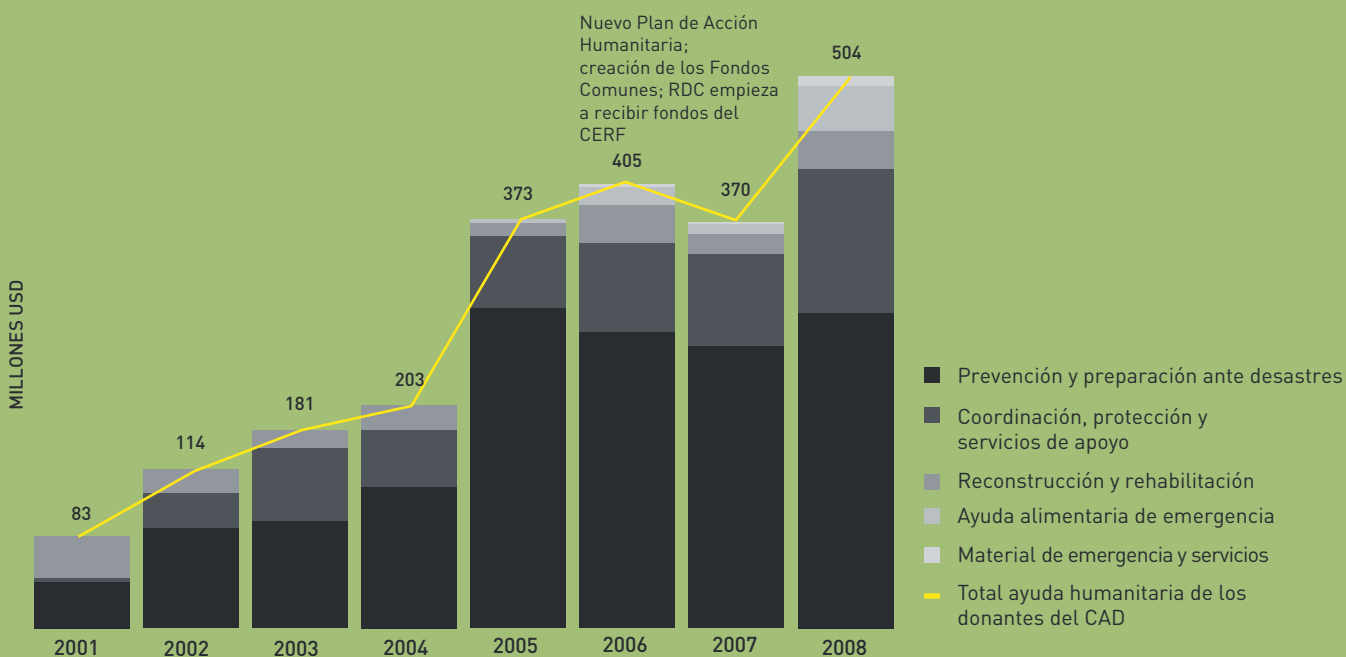
PERSONAS QUE NO UTILIZAN UNA FUENTE MEJORADA DE AGUA

54%

CLASIFICADO COMO

Estado frágil

GRÁFICO 2: AYUDA HUMANITARIA A LA RDC DE LOS DONANTES DEL CAD OCDE (EXCLUYENDO LAS CONTRIBUCIONES NO FINALISTAS AL ACNUR Y PMA, 2001-2008).



Fuente: CAD OCDE.

2000

2000 Se autoriza a la misión de mantenimiento de paz de la ONU MONUC para supervisar el acuerdo de paz de Lusaka de 1999

2001

2001 El presidente Laurent Kabila es asesinado por un guardaespaldas y es sucedido por su hijo, Joseph

2002

2002 El monte Nyiragongo entra en erupción en Goma destruyendo gran parte de la ciudad

2003

2003 Se firma el acuerdo de paz entre el gobierno de Kinshasa y el principal grupo rebelde

2004

2004 Choques violentos en el este entre el ejército congolés y el antiguo grupo rebelde pro-Ruanda

2005

2005 Aprobación de la nueva constitución

2006

2006 Primeras elecciones libres en 40 años. Joseph Kabila gana en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales

El grupo rebelde liderado por el tutsi Laurent Nkunda se enfrenta con el ejército congolés en Kivu del Norte provocando el desplazamiento de 50.000 personas

2007

2007 Enfrentamiento entre las tropas leales al perdedor presidencial Jean Pierre Bemba y el ejército congolés en Kinshasa

2008

2008 La milicia de Nkunda continúa llevando a cabo ataques en el este, a pesar del acuerdo de paz firmado

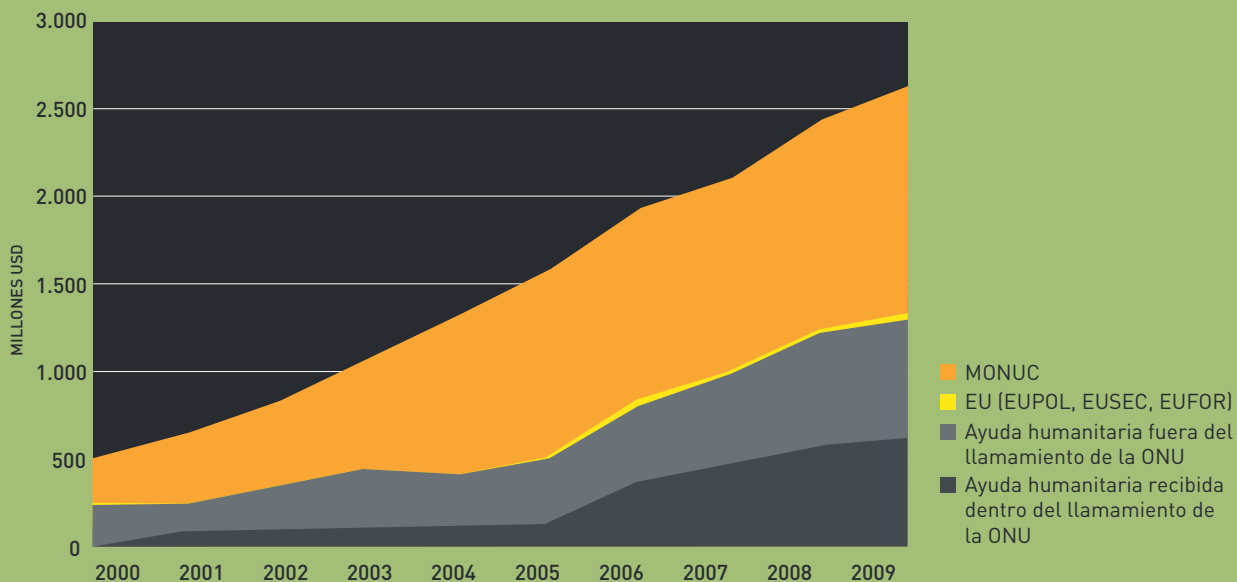
Uganda y la RDC lanzan un asalto común a las bases del LRA en el este de la RDC

2009

2009 La RDC y Ruanda llevan a cabo operaciones militares conjuntas contra la milicia de Nkunda. Kabila firma una amnistía para los grupos armados en un intento de poner fin al conflicto en el este.

El mandato de la MONUC se extiende con mayor énfasis en la priorización de la protección civil

GRÁFICO 3: FLUJOS DE FINANCIACIÓN INTERNACIONAL A LA RDC, 2000-2009



Fuente: FTS OCHA ONU y base de datos de Operaciones Multilaterales de Paz de SIPRI.

CRECIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO DE PAZ INTERNACIONAL

El despliegue de una misión de mantenimiento de paz de la ONU se ha convertido en la respuesta internacional estándar para apoyar procesos y acuerdos de paz y, en algunos casos, para responder a crisis prolongadas en las que no hay mucha paz que mantener, como en Darfur, partes de la RDC y en la misión de la Unión Africana (UA) en Somalia. Las operaciones de mantenimiento de paz multilaterales continúan expandiéndose en complejidad y tamaño en Estados afectados por conflictos. Según el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI) había más de 210.000 soldados encargados del mantenimiento de paz dentro y fuera del mando de la ONU en 55 misiones en 2009, lo que supone un récord en el número de soldados tras varios años de crecimiento (véase Tabla 2). El Informe Anual de Operaciones de Paz del Centro de Cooperación Internacional menciona un crecimiento en el número de tropas

de entre un 15-20% durante varios años antes de 2008, año a partir del cual el crecimiento fue del 8,7%, concentrado principalmente en la misión en Afganistán de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad de la ONU (ISAF).

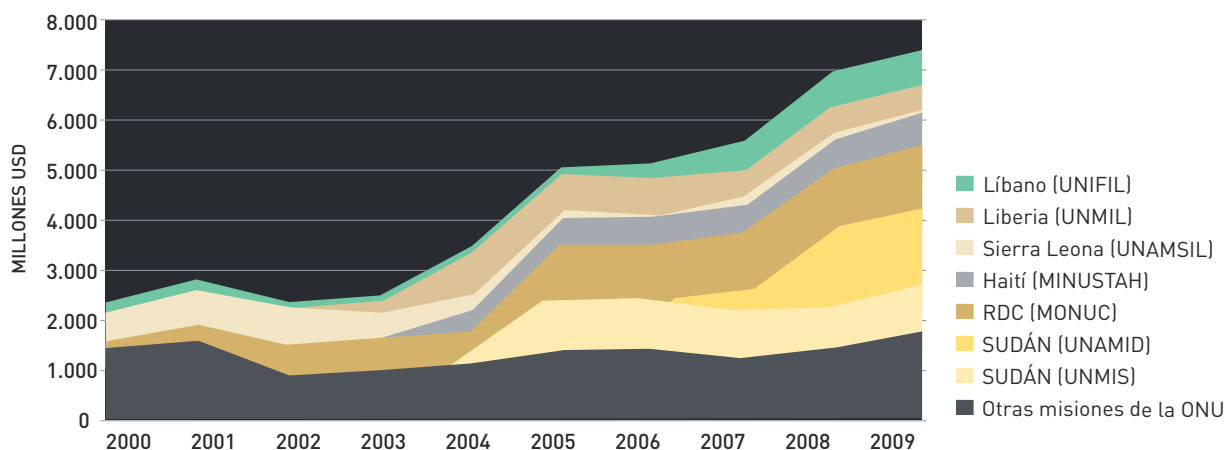
Así como la demanda internacional de operaciones de mantenimiento de paz ha crecido, también lo ha hecho drásticamente el rango de tareas desempeñadas habitualmente en estas misiones. En Sudán por ejemplo, aparte de las actividades habituales de velar por el acuerdo y el proceso de paz, la Misión de la ONU en Sudán (UNMIS) está encargada de otras responsabilidades cuya finalidad es apoyar la paz, estabilidad y el Estado de Derecho, como reestructurar el servicio de policía de Sudán, promover el estado de derecho, promover y velar por los derechos humanos, ayudar en el establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración,

TABLA 2: PERSONAL INTERNACIONAL DE MANTENIMIENTO DE PAZ DESPLEGADO EN 2009

	TROPAS	OBSRVADORES MILITARES	POLICÍA CIVIL	TOTAL
Miniones ONU (incl. DPA)	83.089	2.446	12.808	98.343
Misiones fuera de la ONU	108.745	1.750	1.853	112.348
Todas las misiones de mantenimiento de paz	191.834	4.196	14.661	210.691

Fuente: Base de datos de las Operaciones Multilaterales de Paz, SIPRI.

GRÁFICO 4: GASTO MUNDIAL EN LAS MISIONES DEL DPKO, 2000 - 2009



Fuente: Base de datos de las Operaciones Multilaterales de Paz, SIPRI.

proporcionar orientaciones y apoyo técnico en las elecciones, facilitar y coordinar el retorno voluntario de los IDP, establecer las condiciones de seguridad necesarias para la provisión de ayuda humanitaria, coordinar las labores de desminado y coordinar los esfuerzos internacionales para alcanzar la protección de los civiles.

La responsabilidad de proteger a los civiles es quizás el área de responsabilidad que supone un mayor reto para las misiones de mantenimiento de paz de la ONU y, en principio, continúa ganándose el apoyo internacional. Esto se hace evidente en el creciente número de misiones de mantenimiento de paz de la ONU, amparadas por el Capítulo VII que estipula la responsabilidad y autorización del uso de la fuerza para “proteger civiles bajo la amenaza inminente de violencia física”.

Antes de la creación de la Misión de Mantenimiento de Paz de la ONU en Sierra Leona (UNAMSIL) en octubre de 1999, ninguna operación de mantenimiento de paz externa a la ONU tenía permiso para utilizar la fuerza para proteger a los civiles. Incluyendo a la UNAMSIL, un total de 10 misiones de mantenimiento de paz de la ONU tienen el mandato de protección de los civiles, y de estas, ocho están aún operativas.

Sólo unas pocas grandes operaciones de mantenimiento de paz dominan el gasto total en mantenimiento de paz de la ONU. Las seis mayores misiones en 2009 (las misiones de UNMIS y la UNAMID en Sudán, la MONUC en la RDC, la UNMIL en Liberia, la UNIFIL en el Líbano y la MINUSTAH en Haití) representan el 75,7% (5.600 millones

de dólares) del gasto total de la ONU en mantenimiento de paz.

Las cifras del presupuesto de 2010 continúan esta tendencia de crecimiento con 7.800 millones (Véase Gráfico 4).

La mayoría de las misiones de mantenimiento de paz de la ONU están financiadas a través de contribuciones de los Estados miembros de la ONU, de las cuales el 6% se puede considerar parte de la AOD. Así como las contribuciones al mantenimiento de paz de la ONU han aumentado, también lo han hecho las contribuciones a las actividades que no son tradicionales de mantenimiento de paz, como son la promoción del Estado de Derecho, la supervisión de los derechos humanos, los programas de desarme, desmovilización y reintegración, el apoyo técnico a las elecciones, y el desminado, actividades que son financiadas mediante el presupuesto habitual de la ONU.

Sin embargo, el crecimiento en el mantenimiento de paz a nivel internacional no está, ni mucho menos, restringido a las operaciones de paz de la ONU. En 2009 se vio un rápido crecimiento del número de soldados de mantenimiento de paz desplegados bajo el mando de la OTAN, aumentando el total de soldados de la ISAF de unos 33.000 hasta los 84.146, y superando el número total de soldados de mantenimiento de paz desplegados bajo el mando de la ONU (82.868). El coste de la operación ISAF de la OTAN es extremadamente difícil de determinar. El coste para la OTAN en 2009 fue de 416 millones, pero esto es sólo una parte del coste total, ya que la parte restante procede de los presupuestos militares de las 40 naciones que contribuyen con sus tropas.

De las 12 últimas misiones de mantenimiento de paz bajo mando de la ONU desde la creación de la UNAMSIL, 8 han incluido el uso de la fuerza para proteger a los civiles en: RDC; Liberia; Burundi; Haití; Costa de Marfil; Líbano; la misión combinada para la República Centroafricana y Chad; y las dos misiones en Sudán, de las cuales una está expresamente para el mantenimiento de la paz en Darfur.

¿QUÉ ES AOD Y QUÉ NO LO ES?

La AOD no se puede utilizar para financiar equipamiento, servicios militares o alivio de deuda. No puede financiar gasto de seguridad relacionado con funciones paramilitares o antiterrorismo. No puede financiar desminado si el objetivo no es de desarrollo.

Si las fuerzas armadas se utilizan para proporcionar ayuda humanitaria, se pueden imputar como AOD gastos adicionales limitados. Para ser adicionales, estos gastos se deben producir aparte de los gastos de mantenimiento de personal en la base en el país donante y tener en cuenta cualquier compensación recibida de la ONU para el uso de servicios militares.

Dentro de las operaciones de paz aprobadas por la ONU, algunas actividades de la fase de posconflicto pueden contabilizarse como AOD. Aquí se incluyen derechos humanos, observación de procesos electorales, rehabilitación de soldados desmovilizados, consejo sobre estabilización económica, desmovilización de soldados y deposición de armas. Dentro de estas actividades, la financiación no debe ir a las fuerzas armadas o a la construcción de capacidad militar. Debe utilizarse para incrementar el control democrático o para el compromiso de la sociedad civil.

Las organizaciones regionales también son importantes contribuyentes en las operaciones de paz multilaterales, donde la UA ocupa el tercer lugar en número de tropas en 2009 con 5.221 militares y un presupuesto de 200 millones para la misión de la AMISOM en Somalia. El presupuesto operativo de la UA está financiado principalmente por contribuciones voluntarias de los donantes. Ha surgido una variedad de mecanismos de financiación que apoyan los costes operativos de la UA y su desarrollo de capacidades, entre los que se incluyen el European Union African Peace Facility, la United States Global Peace Operations Initiative y, recientemente, se ha propuesto un fondo fiduciario del Consejo de Seguridad de la ONU para

recibir contribuciones para la UA en Somalia.

Existe la posibilidad de que este reciente y considerable crecimiento en las fuerzas de mantenimiento de paz internacional no continúe. Ya ha afrontado varios retos a la hora de satisfacer las demandas del personal, con un descenso en el número de tropas de la ONU de 10.903 y 1.514 de personal civil de la ONU, en comparación con el número autorizado en 2009. En enero de 2009, el Consejo de Seguridad de la ONU señaló en su informe de mantenimiento de paz que “teniendo en cuenta el empeoramiento económico internacional, es probable que los miembros estén dispuestos a discutir nuevas formas de hacer más eficientes los costes del mantenimiento de paz”.

Las contribuciones de los donantes a las operaciones de mantenimiento de paz de la UA están actualmente consideradas como no imputables a la AOD por el CAD de la OCDE. Sin embargo, la resolución del Consejo de Seguridad 1863 emitida en enero de 2009 autorizaba el uso de contribuciones de mantenimiento de paz de la ONU para financiar un paquete de apoyo de la ONU y solicitaba la formación de un fondo fiduciario para recibir contribuciones voluntarias de los donantes para la misión de la AMISOM.

EL REGRESO DEL ESTADO

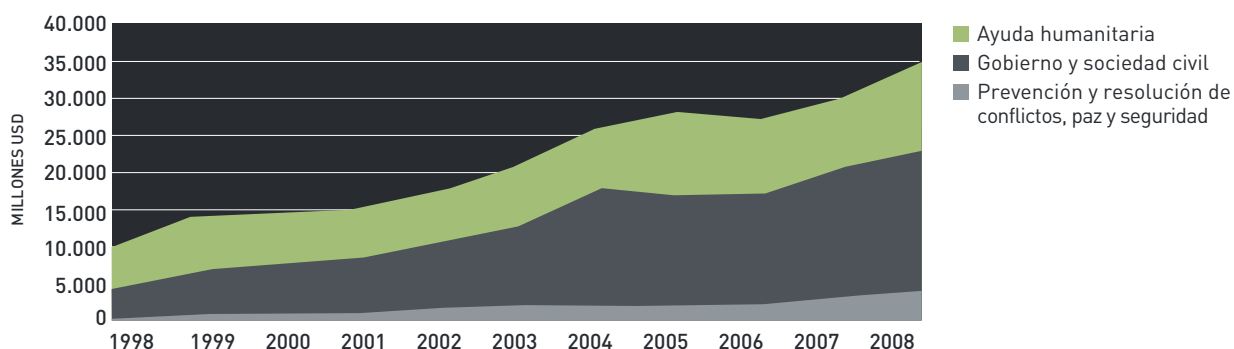
Muchos donantes, tras pasar una década de reflexión sobre cómo comprometerse mejor con los Estados frágiles o afectados por conflictos más allá de la provisión de ayuda humanitaria que salvara vidas y de la influencia estabilizadora externa de una fuerza de mantenimiento de paz multilateral, coinciden en la idea de construir Estados que presten servicios funcionales y responsables que puedan garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Esto requiere no sólo invertir en la construcción de una infraestructura y sistemas de gobierno responsable, sino también modificar los incentivos y oportunidades para la violencia. Este cambio en la política ha dado lugar a distintas tendencias en los volúmenes de financiación y ha generado nuevos mecanismos y relaciones a través de los

que los donantes se comprometen con los Estados afectados por conflictos.

El gasto de los donantes en prevención de conflictos, estabilización y actividades de mantenimiento de la paz, incluyendo aquí tareas llevadas a cabo por las misiones de mantenimiento de paz de la ONU, continúa creciendo. El gasto en construcción de capacidades y apoyo técnico al gobierno y a la sociedad civil también ha crecido rápidamente. (Véase Gráfico 5).

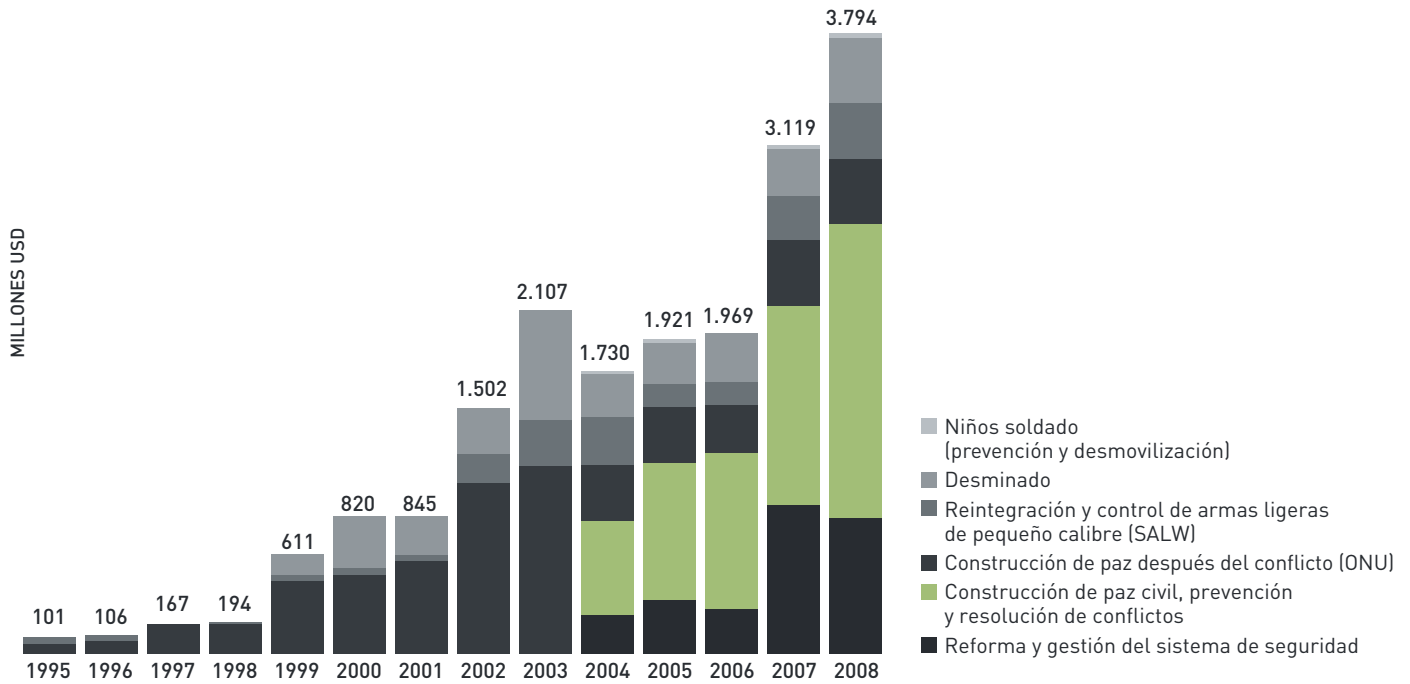
Entre 1998 y 2008, mientras que el total de ayuda para el desarrollo se multiplicó por 1,5, la ayuda humanitaria aproximadamente se dobló, el gasto en gobierno y sociedad civil se multiplicó por cinco, y el gasto en conflicto, paz y actividades relacionadas con la seguridad se multiplicó por veinte.

GRÁFICO 5: AOD PARA AYUDA HUMANITARIA, GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL Y CONFLICTO, PAZ Y ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD



Fuentes: Ayuda al desarrollo calculada como AOD excluyendo el alivio de deuda, menos el total de ayuda humanitaria (CAD OCDE; análisis de Development Initiatives); Conflicto, paz y seguridad y gobierno y sociedad civil (OCDE CAD CRS); todo en precios constantes de 2008.

GRÁFICO 6: AOD DE LOS DONANTES DEL CAD OCDE A CONFLICTOS, PAZ Y ACTIVIDAD RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD



Nota: los códigos de construcción de paz civil y sistemas de seguridad no se utilizaron antes de 2004.
Fuente: CAD OCDE.

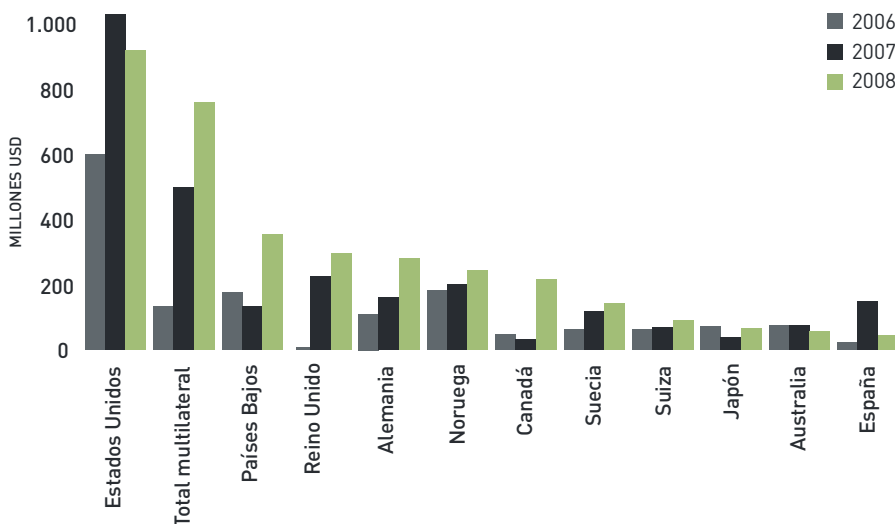
De estas actividades el crecimiento ha sido particularmente evidente para el sistema de gestión y reforma de construcción de la paz y seguridad. (Véase Gráfico 6).

Los fondos se han invertido en una gran diversidad de contextos, donde 127 países han recibido fondos para actividades relacionadas con la paz y la seguridad, y Afganistán es el mayor

receptor (590 millones, 16% del total). Quizás pueda ser sorprendente ver a Serbia como el segundo mayor receptor (361 millones, 9,5% del total), considerablemente por encima de Irak, que es el tercer mayor receptor (201 millones, 5,3%).

A diferencia de la ayuda humanitaria, que en un principio se proporciona de forma imparcial para salvar vidas

GRÁFICO 7: 10 PRINCIPALES DONANTES DEL CAD OCDE DE AYUDA PARA CONFLICTOS, PAZ Y SEGURIDAD, 2006-2008



Source: OECD DAC

y aliviar el sufrimiento, y de la ayuda al desarrollo, cuyo fin último es reducir la pobreza, la estabilización y los esfuerzos por construir un Estado necesariamente implicarán decisiones políticas y parciales. Algunos gobiernos donantes han elaborado enfoques de “whole-of-government” para la estabilización, en los que se apelan a sus capacidades diplomáticas y de defensa así como a sus ministerios para la ayuda. (Véase Gráfico 7).

La capacidad de respuesta civil es un elemento clave para la Política de Seguridad y Defensa Común europea, que cuenta con expertos civiles de los Estados miembros desplegados en las misiones de estabilización lideradas por la UE, que a menudo se centran en la reforma del sector de la

seguridad incluyendo la construcción de capacidades para la policía y el Estado de Derecho. Algunos Estados miembros han desarrollado *rosters* o *pools* de expertos para cumplir con sus obligaciones europeas e internacionales de despliegue de capacidad civil.

Además de dar carácter formal a los procesos de formación y empleo para cumplir con las obligaciones internacionales de las misiones de mantenimiento de paz y estabilización, el posible valor que se podría añadir a la estabilización de Irak y Afganistán tras la invasión militar ha desempeñado un papel importante para convencer a los donantes externos a la UE de desarrollar sus propios *pools* de expertos civiles. (Véase la tabla siguiente).

AUSTRALIA anunció su intención de crear unos cuerpos de respuesta en octubre de 2009 y espera tener un equipo de hasta 500 expertos civiles operativo para el año 2011, con habilidades en recursos financieros, derecho y justicia, ingeniería, administración de salud y desarrollo comunitario. El Cuerpo de Respuesta Civil Australiano estará albergado dentro de AusAid.

CANADÁ El gobierno canadiense está desarrollando actualmente un mecanismo de despliegue civil *whole-of-government* que probablemente se centre en el despliegue de oficiales del gobierno canadiense y en el trabajo con CANADEM para apoyar el despliegue de expertos civiles no gubernamentales.

CANADEM La Reserva Civil Internacional de CANADEM es una ONG financiada por el gobierno con una red de 10.000 expertos desplegados en organizaciones internacionales que trabajan en derechos humanos, procesos electorales, Estado de Derecho, democratización, gobierno, seguridad y orden, lucha contra el tráfico de personas, protección infantil, ingeniería, agua y saneamiento y ayuda humanitaria. CANADEM, establecida en 1997, tiene por objetivo apoyar la paz, el orden y el buen gobierno.

DINAMARCA La Agencia Danesa para la de Gestión de Emergencias (DEMA), que gestiona los servicios nacionales de incendios y rescate, también despliega expertos civiles de respuesta humanitaria/desastres y apoyo logístico a petición, y financiación, del Ministerio de Asuntos Exteriores danés. También se mantiene una red de agentes de policía, cuyo despliegue está financiado por el Ministerio del Interior.

FINLANDIA mantiene una red de civiles y agentes de policía cuyos despliegues y tareas son financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Centro para la Gestión de Crisis, albergado dentro del Ministerio del Interior, es el responsable de la contratación y formación de expertos para su despliegue en misiones internacionales de mantenimiento de paz y estabilización.

PAÍSES BAJOS Su *pool* de expertos civiles, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, despliega expertos en

la reforma del sector de la seguridad, Estado de Derecho, desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Otros cuerpos que se despliegan en temas de orden civil y militar se distribuyen entre los Ministerios del Interior y de Defensa.

SUECIA mantiene un pool de personal civil disponible para el despliegue entre un número de agencias gubernamentales donde se incluyen servicios policiales, carcelarios y de libertad condicional. A través de la Agencia Civil de Contingencias (MSB), el gobierno sueco despliega civiles en operaciones internacionales con experiencia en ayuda humanitaria, acción contra minas, búsqueda y rescate y preparación ante desastres.

SUIZA El Pool de Expertos de Suiza para el mantenimiento civil de la paz es gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y está formado por 630 voluntarios expertos que se despliegan en apoyo a actividades civiles de construcción de la paz como la observación en elecciones, asesoría policial o como especialistas en asuntos constitucionales, mediación, Estado de Derecho, derechos humanos y derecho humanitario.

REINO UNIDO El Grupo de Estabilización Civil (CSG), creado en 2008, es una red de más de 1.000 expertos con habilidades en la provisión de infraestructura básica, orden, Estado de Derecho y reforma del sector de la seguridad. El CSG está dentro de la Unidad de Estabilización que está gestionada conjuntamente por el Ministerio de Defensa, Asuntos Exteriores y el Ministerio para el Desarrollo Internacional. Los despliegues se financian bajo el presupuesto para mantenimiento de la paz y el fondo común para conflictos.

ESTADOS UNIDOS Los Cuerpos de Respuesta Civil se formaron en 2005. Con más de 500 expertos en su red, está albergado dentro del la Oficina de Coordinación para la Reconstrucción y Estabilización (S/CRS) en el Departamento de Estado. Como parte del actual cambio hacia el aumento del control civil de las actividades de estabilización dentro del gobierno de Estados Unidos, el S/CRS verá incrementado significativamente su presupuesto en 2011.

Los criterios del CAD de la OCDE para el gasto relacionado con la seguridad ponen énfasis en el apoyo al gobierno democrático y al control civil de los sistemas de seguridad. Esto excluye actividades de construcción de capacidades técnicas y apoyo material que los gobiernos donantes desearían financiar en apoyo a la construcción de capacidades de un Estado con el fin de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y fronteras. Los criterios de idoneidad del CAD tampoco incluyen ninguna financiación que apoye las misiones de mantenimiento de paz externas a la ONU.

Algunos gobiernos donantes han establecido fondos comunes internos o programas, separados de sus mecanismos de financiación de ayuda normales, que están dedicados a actividades de mantenimiento de paz, estabilización y construcción de la paz, y desde los que pueden financiar actividades que estén dentro o fuera de la AOD.

Actualmente, los Países Bajos, el Reino Unido, Canadá y la UE mantienen fondos comunes internos que gestionan fondos para actividades de mantenimiento de paz imputables y no imputables dentro de la AOD. Australia y Dinamarca están considerando establecer mecanismos similares.

Los fondos comunes de los donantes para construcción de la paz y la estabilización, y los fondos de mantenimiento de la paz del Reino Unido y de los Países Bajos son, con diferencia, los mayores, y muestran el gran interés en Afganistán y, en el caso del Reino Unido, en Irak. Todos los fondos demuestran un fuerte compromiso con la construcción de la paz y la estabilización en África Subsahariana.

POOL PARA CONFLICTOS DEL REINO UNIDO El gobierno del Reino Unido creó dos pools interministeriales para la prevención de conflictos en 2001 centrándose en África y el resto del mundo. El Comprehensive Spending Review de octubre de 2007 estableció otro fondo más, el Fondo de Ayuda para la Estabilización (SAF), centrado en Afganistán e Irak. En 2010, el SAF y los pools para conflictos se fusionaron para crear un único pool para conflictos, gestionado conjuntamente por el Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID), el Ministerio de Defensa (MoD) y el Ministerio de Asuntos Exteriores (FCO).

Además de estar centrados en la estabilización táctica inmediata, esfuerzos que acompañan a las fuerzas armadas en Irak y Afganistán, este pool para conflictos financia una variedad de actividades de prevención de conflictos, estabilización y mantenimiento de paz, entre las que se incluyen el apoyo a la Unidad de la ONU para el Estado de Derecho, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz y la Oficina de Apoyo para la Construcción de la Paz.

Aproximadamente un 30% del gasto del pool para conflictos financia actividades no imputables a la AOD. Los componentes que sí están dentro de la AOD representaron en torno al 2% de la AOD total del Reino Unido en 2007/8 y 2008/9.

FONDO DE ESTABILIDAD DE LOS PAÍSES BAJOS Este fondo, establecido en 2004, está gestionado conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el

Ministerio de Cooperación para el Desarrollo. Su función es conceder fondos rápidamente para actividades relacionadas con la promoción de la paz, la seguridad y el desarrollo en áreas afectadas por conflicto. Las áreas temáticas que incluye son la prevención de conflictos, mediación en conflictos, actividades de mantenimiento y construcción de la paz, donde se incluyen la reforma del sector de la seguridad (SSR) y los programas de DDR.

Las áreas geográficas incluyen el Cuerno de África, la región de los Grandes Lagos, Afganistán y los Balcanes Occidentales. El fondo creció de 58,3 millones de euros en 2004 a 100,1 millones de euros en 2008.

Entre el comienzo del fondo en 2004 y 2009, el 30% de los fondos empleados han estado fuera de los componentes de la AOD. La media de los componentes pertenecientes a la AOD está cerca del 2,4% del total de la AOD de los Países Bajos en 2008, y descendió hasta un 1,5% en 2009.

FONDO PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD MUNDIAL DE CANADÁ (GPSF) GPSF, establecido en 2005, está dentro de la Secretaría de la Fuerza para la Reconstrucción y la Estabilización Intergubernamental (START), gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (DFAIT). El GPSF está dividido en cuatro programas temáticos: el Programa para la Paz y la Seguridad Mundial (GPSP); el Programa de Operación de Paz Mundial (GPOP); el Programa de Glyn Berry (GBP); y el Programa de Disposición Policial de Canadá.

En 2008, el GPOP canalizó la gran mayoría de la financiación del GPSF –más del 80%, o 123,5 millones de dólares de los 151,6–. En términos generales, el GPSF se centró en programas en Afganistán (26,2% de la financiación), aunque también se invirtieron importantes cantidades en África Occidental y en América (18% y 14,2%, respectivamente). Más del 16% de la financiación se invirtió en programas temáticos.

El GPSF tiene un presupuesto total de 148 millones (169 millones de dólares canadienses) para 2009/10.

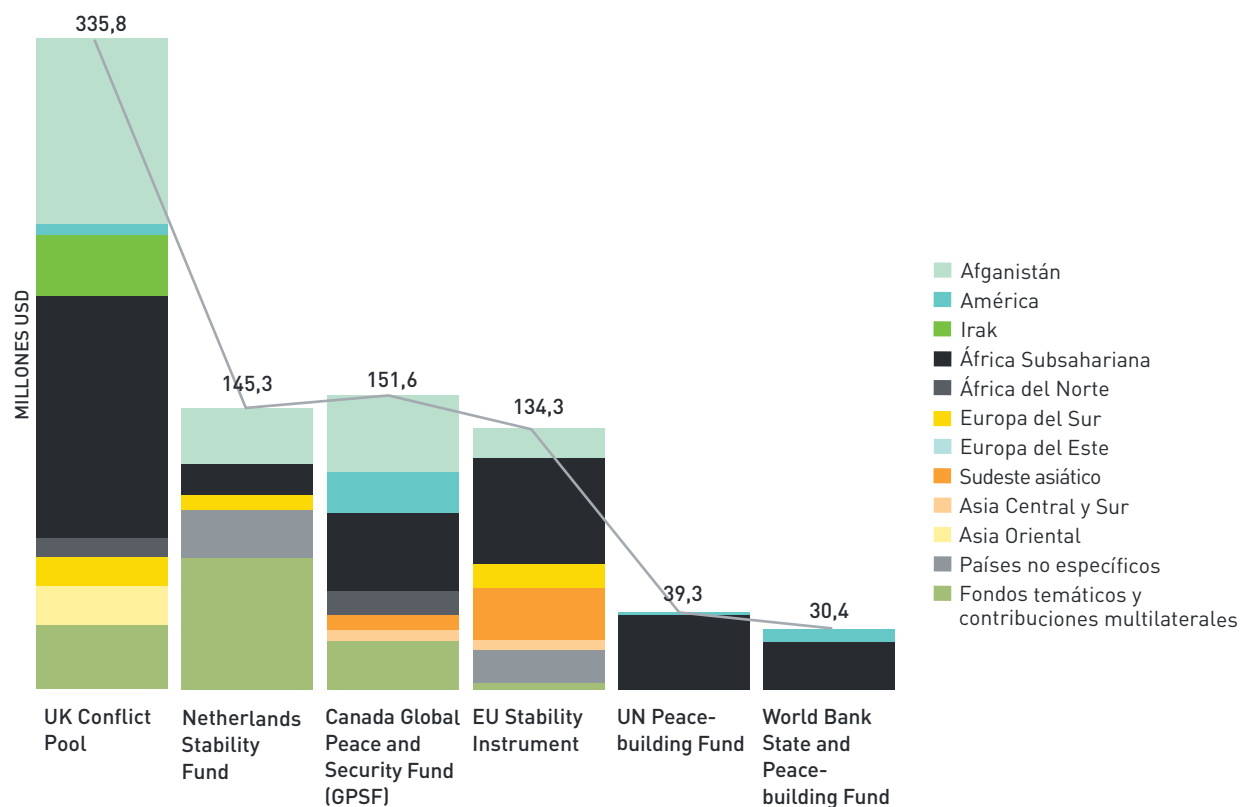
INSTRUMENTO PARA LA ESTABILIDAD DE LA CE (IFS) El IFS, establecido en 2007, apoya políticas temáticas a largo plazo de la CE encaminadas a tratar las amenazas específicas globales y transregionales y también mantiene mecanismos de respuesta a crisis.

En 2008, se gastaron 53 millones a través del mecanismo de largo plazo y 134 millones a través del mecanismo de respuesta a crisis. Los mecanismos de respuesta a crisis tiene como prioridad programas en África, Asia (donde se incluye Afganistán), Oriente Medio y Georgia, y los intereses temáticos incluyen el apoyo a la capacidad de mantenimiento de paz regional, el Estado de derecho, justicia de transición, reforma del sector de la seguridad, apoyo a las administraciones provisionales, valoración de las necesidades poscrisis y programas de recuperación ante desastres.

FONDO PARA LA PAZ EN ÁFRICA DE LA CE (APF) El fondo APF, establecido en 2004 y que trabaja conjuntamente con el IFS, financia el coste de la UA y los costes de mantenimiento de la paz de la organización subregional así como las actividades para construcción de capacidad de la infraestructura de seguridad de la UA.

Se destinaron 300 millones de euros dentro del 10º fondo de desarrollo europeo para financiar el APF para el período 2008-2010.

GRÁFICO 8: FINANCIACIÓN CANALIZADA A TRAVÉS DE LOS FONDOS COMUNES PARA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y ACTIVIDADES DE ESTABILIZACIÓN, 2008



Nota: los datos del Reino Unido cubren el año fiscal del Reino Unido 2008-2009 e incluye el Fondo Común de Conflicto y Estabilización para Afganistán e Irak. Además del gasto en Afganistán, los datos de Canadá no están desagregados por país.

Fuente: Development Initiatives basado en los datos del Ministerio de Cooperación Internacional del Reino Unido, debates de la Cámara de los Comunes (Hansard), Gobierno de los Países Bajos, Unión Europea, PNUD, SMART (Canadá) y Banco Mundial.

LAS FUERZAS ARMADAS COMO ACTOR HUMANITARIO

Con más frecuencia, los actores humanitarios y militares coinciden en crisis humanitarias más de lo que están acostumbrados. Esta tendencia ha estado motivada por los cambios en los entornos operativos externos y los cambios internos entre los actores militares, en lo que respecta a las percepciones de sus mandatos y, en algunos casos, sus medios para alcanzar sus objetivos militares.

Los desastres naturales han incrementado su frecuencia y severidad y las fuerzas armadas internacionales y nacionales están ofreciendo con más frecuencia sus capacidades logísticas y técnicas, sobre todo en emergencias de gran escala. La primera respuesta militar internacional de gran escala a un desastre natural fue la respuesta al Huracán Mitch en 1998 donde 12 ejércitos internacionales desplegaron sus efectivos. En la reciente respuesta al terremoto de Haití en 2010, 42 ejércitos nacionales desplegaron tropas, efectivos y bienes de emergencia.

Determinar la contribución económica de los actores militares en ayuda humanitaria de manera comparable es difícil, y no porque los ejércitos consideren los costes de su actividad de forma diferente. Un número de ejércitos calculan gastos marginales adicionales y pueden imputarlos al presupuesto humanitario o al de asuntos exteriores. Estos costes marginales son deducibles como AOD bajo las reglas del CAD de la OCDE, sin embargo, no siempre son informados o fácilmente distinguibles en los datos del CAD. Las inversiones y los gastos recurrentes de las contribuciones militares a ayuda humanitaria, a menudo, son absorbidas por los presupuestos militares existentes y no se desagregan

en informes económicos del coste total de las actividades militares principales.

Por ejemplo, el gobierno del RU declaró un gasto total de cerca de 21 millones de dólares en respuestas humanitarias a través del Ministerio de Defensa (MoD) al tsunami del Océano Índico, al Huracán Katrina en Estados Unidos y al terremoto de Pakistán en 2005/6, mientras que las operaciones de respuesta al Huracán Omar en el Caribe y el Huracán Gustav en las Islas Turcas y Caicos en 2007/9 fueron absorbidas por el presupuesto militar de la Atlantic Patrol Task y, por tanto, no se declararon como costes adicionales.

Además, los costes de las contribuciones militares a las operaciones humanitarias, sean marginales o no, rara vez se hacen públicos y se suelen declarar como contribuciones en especie.

La guerra global contra el terror ha dado lugar a un incremento en la participación de los actores militares en las tareas que eran tradicionalmente civiles, como por ejemplo la entrega directa de bienes de emergencia, salud de emergencia, agua y saneamiento así como financiación e implementación de actividades de recuperación temprana, como un complemento de sus actividades y objetivos militares.

Estas políticas se limitan principalmente a Irak y Afganistán, e incumben a Estados Unidos, y en menor medida, a otros gobiernos donantes que participan en la fuerza ISAF de la OTAN en Afganistán. Sin embargo, esta tendencia responde al gran volumen de recursos y ha dado lugar a un debate dividido entre los actores humanitarios y militares que sería objeto de un estudio separado.

HAITÍ 2010: LA CONTRIBUCIÓN MILITAR A LA RESPUESTA HUMANITARIA

Además de las más de 1.000 organizaciones civiles registradas por OCHA en las primeras fases de la respuesta humanitaria al terremoto en Haití en enero de 2010, 34 ejércitos nacionales, más la MINUSTAH (DPKO), desplegaron sus tropas y activos para apoyar la respuesta humanitaria. Los ejércitos que contribuyeron fueron: Argentina, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Francia, Guatemala, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Luxemburgo, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Portugal, Perú, Puerto Rico, Rusia, Corea, España, Suecia, Taiwán, Uruguay, Estados Unidos, Reino Unido, Venezuela y la MINUSTAH. Las contribuciones a la operación fueron muy diversas: de los controladores de tráfico aéreo de Australia, a los hospitales de campaña de Colombia, de los ingenieros jamaicanos, a los bomberos franceses. Los ejércitos nacionales hicieron contribuciones grandes y costosas en forma de barcos, helicópteros, aviones, camiones, equipos de levantamiento pesado, mano de obra y expertos técnicos que fueron críticos para toda la respuesta humanitaria.

Es probable que nunca sepamos el coste real de las contribuciones militares a la respuesta humanitaria, pero sabemos que la mayor contribución militar a Haití, del Ministerio de Defensa estadounidense, costó 285 millones de dólares, un poco menos del 6% del total de las contribuciones presentadas en los informes de OCHA (1.200 millones de dólares).

TABLA 3: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE ESTADOS UNIDOS EN APOYO A ACTIVIDADES DE ESTABILIZACIÓN EN 2010. CIFRAS EN MILLONES DE USD

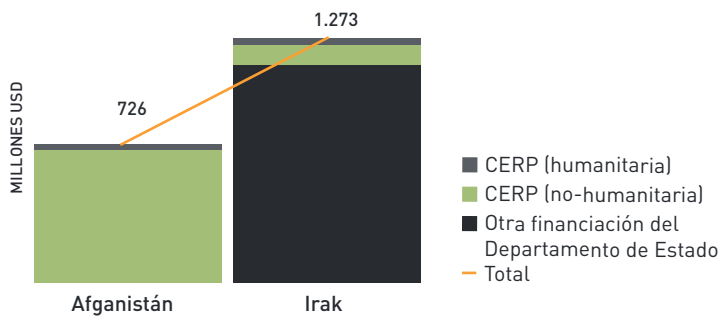
USAID		DEPARTAMENTO DE ESTADO		MINISTERIO DE DEFENSA	
Iniciativa de estabilización civil (CSI)	30,00	Financiación militar exterior (FMF)	4.195,00	Equipo y formación global (Sección 1206)	350,00
Iniciativas de transición (OTI)	60,00	Operaciones de mantenimiento de paz (PKO)	331,50	Seguridad y estabilización (Sección 1207)	100,00
		Formación y educación militar internacional (IMET)	108,00	Apoyo a fuerzas extranjeras (Sección 1208)	40,00
		Fondo de apoyo económico (ESF)	6.344,00	Fondo contra la insurgencia en Pakistán	
		Iniciativa de estabilización civil (CSI)	120,00	Fondos para las fuerzas de seguridad de Irak y Afganistán	6.600,00
		Contribuciones a las actividades internacionales de mantenimiento de paz (CIPA)	2.125,00	Cooperación para la reducción de la amenaza	424,00
Fondo para las crisis complejas (CCF)	50,00	Control Internacional de narcóticos y aplicación de la ley (INCLE)	1.597,00	Programa de respuesta a emergencias del comandante	1.200,00
		No proliferación, antiterrorismo, desminado y programas relacionados (NADR)	754,00	Programa de cooperación contra el terrorismo	35,00
		Fondo de capacitación contra la insurgencia en Pakistán		Fondo para la iniciativa del comandante combatiente	50,00
				Actividades contra la droga y para su prohibición	1.500,00
				Programa de ayuda civil y desastres humanitarios de ultramar (OHDACA)	110,00
TOTAL	140,00	TOTAL	15.574,50	TOTAL	10.409,00

Fuente: USAID y cantidades estimadas aprobadas del Departamento de Estado; cifras del presupuesto aprobadas del Departamento de Defensa, Henry L. Stimson Center; presupuesto OHDACA FY2010 de DSCA en FY2011.

Desde 2001 y la guerra liderada por EEUU en Afganistán e Irak, el Departamento de Defensa (DoD) estadounidense ha ido adquiriendo una creciente responsabilidad para canalizar e implementar ayuda exterior relacionada con la seguridad. Asimismo, han proliferado fondos con igual mandato en el DoD y en el Departamento de Estado (véase Tabla 3).

El gasto en ayuda humanitaria realizado a través del DoD estadounidense, en la que el ejército está muy vinculado, se guía principalmente por la doctrina militar y la ventaja táctica más que por la reducción de la pobreza o los objetivos humanitarios; y como tal, actúa independientemente de los principios de los donantes de armonización de la ayuda y de financiación imparcial en base a las necesidades humanitarias.

GRÁFICO 9: AYUDA DE EEUU CANALIZADA A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO E INFORMADA AL CAD OCDE, 2008



	AGHANISTAN	IRAQ
CERP (humanitaria)	36,5	39,1
CERP (no humanitaria)	637,8	98,1
Otra financiación del Dep. de Est.	51,6	1.135,7
TOTAL	726,0	1.273,0

Nota: aquí se representan sólo los elementos pertenecientes a la AOD del total de la ayuda del DoD a estos países, no la cantidad total gastada.

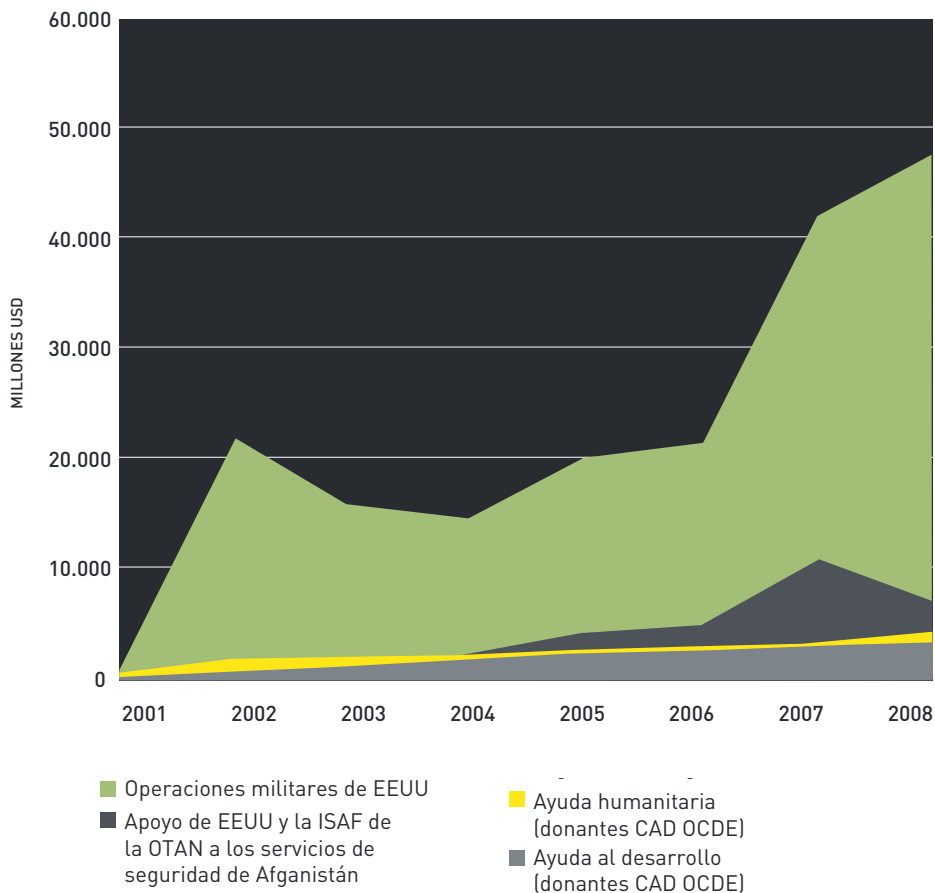
Fuente: CAD OCDE.

El DoD estadounidense es un importante donante de ayuda en Irak y Afganistán, con una gran cantidad de fondos procedentes del Commander's Emergency Response Program (CERP). Con un presupuesto total de 1.200 millones para 2010 (lo que también incluye Filipinas), el CERP excede el total solicitado por el llamamiento consolidado de la ONU para Afganistán (871 millones) y el plan de acción humanitaria para Irak (194 millones). (Véase Gráfico 9).

En Afganistán, los flujos de ayuda humanitaria y desarrollo oficiales están eclipsados por la financiación relacionada con la seguridad y el gasto militar (véase Gráfico 10).

A pesar del importante coste que supone la participación militar en la ayuda humanitaria y de desarrollo internacional para los contribuyentes nacionales, no suele haber información pública de la cantidad real de dinero gastado, ni del objetivo, ni de la eficiencia, ni de la eficacia de estas contribuciones.

GRÁFICO 10: SELECCIÓN DE FLUJOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES A AFGANISTÁN, 2001-2008



Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en los datos de: US Congressional Research Service report on The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 8/11, 28 septiembre 2009; Henry L. Stimson Centre; OTAN; Ministerio de Defensa del Reino Unido y CAD OCDE.

EL FUTURO DE LA RESPUESTA A CONFLICTOS

Los conflictos siguen configurando la demanda del entorno en el que la ayuda humanitaria trabaja, pero las tendencias militares y políticas externas clave de los últimos diez años son las que han configurado los entornos, actores y patrones de financiación de diversas formas.

En los Estados afectados por conflicto la confluencia entre acción humanitaria y cooperación al desarrollo está traduciéndose cada vez más en actividades de estabilización y construcción del Estado.

Sin embargo, a pesar de un decenio de crecimiento, el futuro inmediato de la financiación para la estabilización es incierto. De los donantes líderes, los fondos comunes para estabilidad y conflicto del Reino Unido y de los Países Bajos están sujetos a recortes en sus presupuestos para 2011, y

Estados Unidos está considerando el futuro y la naturaleza de muchos de sus fondos relacionados con la seguridad en Afganistán e Irak, actualmente financiados por el DoD.

Es probable que la demanda de operaciones de mantenimiento de paz y la expansión de las competencias de sus actividades civiles siga siendo alta, pero esta creciente responsabilidad de financiación está ejerciendo más presión sobre los gobiernos donantes en un momento en el que están inmersos en la etapa de recesión o se están recuperando de ella.

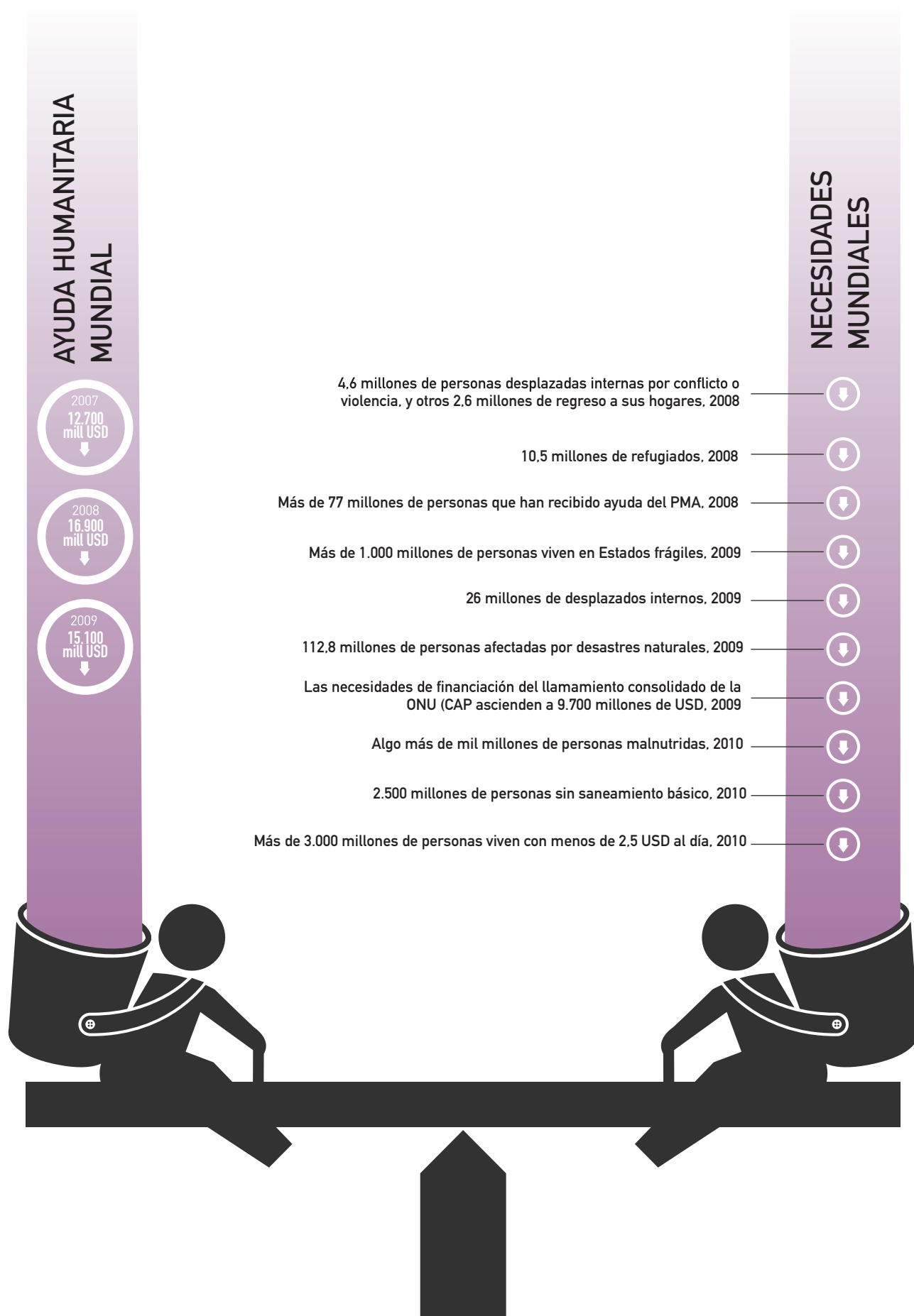
Mientras los gobiernos donantes son conscientes de la necesidad de trabajar sobre las causas raíz de los conflictos, la disponibilidad de la financiación para este ámbito puede ser un factor limitante.

EL RETO DE CONTABILIZAR LO MILITAR

Con el fin de calcular el volumen de fondos invertidos por el ejército estadounidense en Afganistán, se han realizado una serie de cálculos extremadamente complicados y se deben hacer ciertas advertencias previas.

En primer lugar, las cifras del presupuesto del DoD son aproximadas, no es el gasto real. Los fondos del DoD para apoyar los servicios de seguridad afgana probablemente sean mucho más altos, pero debido a la falta de acceso a los datos del gasto, no es posible desagregar la financiación para Afganistán de otros presupuestos globales del DoD. Las contribuciones como miembro de la OTAN al Fondo Fiduciario para el Ejército Nacional Afgano están incluidas como una media anual de la suma total informada por la OTAN para el período de febrero 2007 a enero 2010. Las "operaciones militares" incluyen las cantidades presupuestarias para la Operación Libertad Duradera y las contribuciones a la ISAF (excepto las cantidades presupuestarias correspondientes al Afghan Security Force Fund, ayuda internacional y operaciones diplomáticas), más la cantidad presupuestaria del Reino Unido por su participación en la ISAF, más el propio presupuesto de la ISAF. Esto es sólo una pequeña foto del total del gasto militar exterior, ya que el coste de las operaciones militares de los 38 países restantes de la ISAF no está incluido. El apoyo de la OTAN a las fuerzas de seguridad de Afganistán a través del Fondo Fiduciario del Ejército Nacional Afgano se ha tomado como la media de la cantidad informada por la OTAN (135 millones entre 2007 y 2009).

ESCALA DE NECESIDADES: UNA SÍNTESIS





ESCALA DE LAS NECESIDADES

La financiación en base a las necesidades está en el centro de las operaciones humanitarias. La justificación para tratar las situaciones humanitarias como casos especiales reside en el concepto de que las necesidades deben determinar la respuesta.

Entre 2007 y 2009, se gastaron al menos 44.700 millones de dólares en ayuda humanitaria –dinero de gobierno, contribuyentes, donantes privados y las propias organizaciones humanitarias–. Sabemos que muchas de las necesidades humanitarias identificadas no se cubrieron. Y sabemos que las necesidades que se identificaron no cubrían todas las crisis y emergencias. Lo que no sabemos es si 44.700 millones habrían cubierto las necesidades humanitarias globales si se hubieran asignado de forma diferente, o si no han sido suficientes.

Los gobiernos donantes se encargan de asignar un gran porcentaje de ayuda humanitaria y, tanto de forma individual como colectiva, son responsables de algunas intervenciones importantes, tales como dar 1.000 millones al año al CICR o apoyar los llamamientos humanitarios de Sudán con cerca de 6.600 millones a lo largo de los últimos cinco años. Pero estos donantes tienen recursos finitos. Sin embargo, también se han comprometido a financiar en función de las necesidades y, para hacerlo, deben conocer cuáles son las prioridades para que puedan distribuir su financiación, teniendo en cuenta la escala de las necesidades, junto con la severidad y urgencia de una crisis y el número de personas afectadas.

Las personas que padecen una crisis deben poder esperar que, hasta cierto límite, todas sus necesidades se tengan en cuenta –y no sólo las que están dentro de un solo sector como alimentación, educación o protección–. Pero si la aspiración de asegurar que las necesidades humanitarias básicas se cubran de forma transparente en términos globales debe ser algo más que retórico –y donde aquellas personas involucradas en la administración e implementación de la ayuda son responsables tanto de los contribuyentes como de los receptores–, entonces parece esencial una escala de necesidades basada en estándares y umbrales aceptados.

¿QUÉ SABEMOS DE LA FINANCIACIÓN EN BASE A LAS NECESIDADES?

Sabemos que el gasto por persona varía mucho entre las diferentes crisis, aún cuando la naturaleza de dichas crisis sea similar.

El terremoto que asoló Haití en enero de 2010 es un excelente ejemplo de cómo se pueden dar grandes diferencias en la escala de financiación para contextos similares. A finales de abril de 2010, el nivel de financiación que recibió Haití en respuesta al terremoto había alcanzado los 2.800 millones de dólares. Si ponemos este dato en relación con el número de personas afectadas, 3 millones según la ONU y el gobierno de Haití, esto correspondería a 933 dólares por persona. (Véase Gráfico 1).

Si utilizamos los datos del CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) para comparar esto con terremotos de una escala importante y con otros desastres que han ocurrido en Haití, obtendríamos un resultado muy diferente. Tras los ciclones que azotaron el país justo 18 meses antes del terremoto, se dio un total

de 128 millones de dólares de ayuda humanitaria para los 1,7 millones de personas afectadas. Esto equivale a 72 dólares por persona –es incluso menos que los 108 dólares por persona en respuesta al terremoto de Perú en 2007–. La razón para esta diferencia en la financiación a ambos terremotos es que Perú, a diferencia de Haití, es un país con una infraestructura y un gobierno que funcionan. Y, por tanto, necesitó una intervención internacional mucho menor. Sin embargo, no parece existir una respuesta tan obvia para explicar la diferencia entre los 72 dólares por persona en la respuesta a los ciclones en Haití en 2008 y los 993 dólares por persona en respuesta al terremoto de 2010. ¿Realmente eran las necesidades por persona 861 dólares más en 2010 que en 2008?

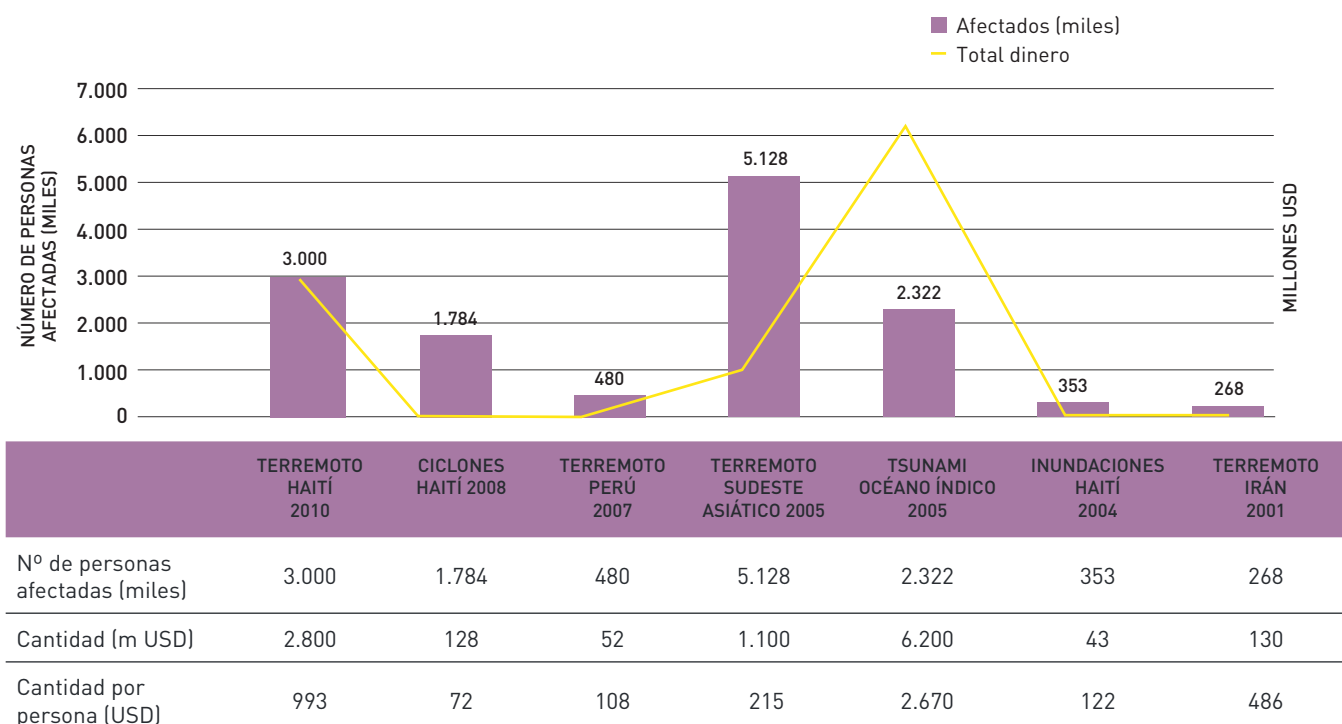
Es en la financiación para el tsunami del Océano Índico donde vemos aún más discrepancias en la financiación por persona afectada en comparación con cualquier otra crisis. Aquí, más de 2,3 millones de personas se vieron

BASE DE DATOS EM-DAT DEL CRED

La base de datos de impacto humano y coste de los desastres naturales de EM DAT del CRED es la fuente de información sobre desastres naturales más consultada, extensa (con más de 15.000 entradas) y disponible públicamente, de la que se nutren la EIRD, el PNUD y el Banco Mundial para hacer el análisis de desastres así como la FICR para su Informe Mundial Sobre Desastres. Los datos proceden de agencias de la ONU, ONG, compañías de seguros, institutos de investigación y agencias de prensa.

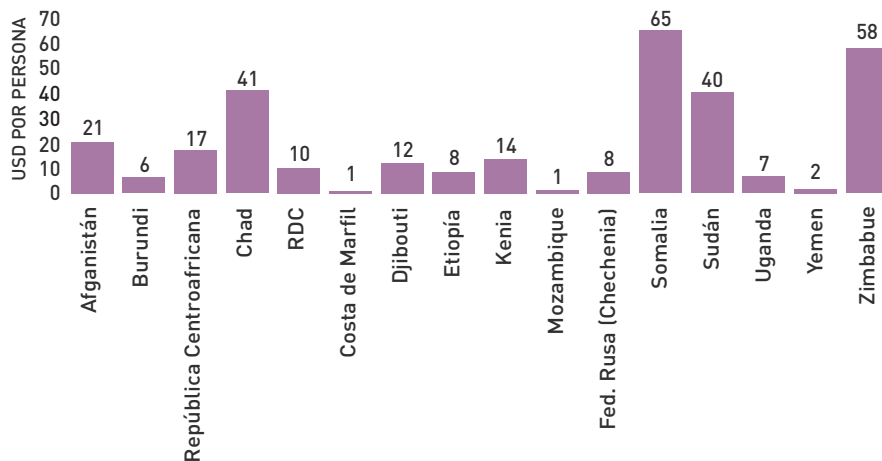
Los datos del CRED sólo incluyen el impacto de desastres naturales o antrópicos, excluyendo los conflictos o las emergencias crónicas de comienzo lento tales como desertificación o desastres ecológicos, que pueden dar lugar a importantes necesidades humanitarias y desplazamientos de población.

GRÁFICO 1: NIVELES DE FINANCIACIÓN COMPARADOS CON LA POBLACIÓN AFECTADA



Fuente: FTS de UN OCHA y CRED

GRÁFICO 2: FINANCIACIÓN HUMANITARIA RECIBIDA POR PERSONA, BASADO EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE ESTADOS CLASIFICADOS POR EL GNA DE ECHO AL MISMO NIVEL QUE LOS MÁS VULNERABLES Y AFECTADOS POR CRISIS, 2009



Fuente: GNA de ECHO 2009/10 y FTS de UN OCHA

afectadas (menos que en el terremoto de Haití) pero se gastaron más de 6.000 millones de dólares en ayuda humanitaria. La ayuda es equivalente a la sorprendente cantidad de 2.670 dólares por persona afectada –cerca de tres veces más que la cantidad por persona afectada tras el terremoto de Haití y más de 37 veces tras los ciclones de Haití–. Aquí, se nos plantean dos preguntas. La primera: ¿qué justifica la diferencia entre la respuesta al tsunami del Océano Índico y la respuesta al terremoto de Haití? La segunda: ¿se han gastado estas cantidades de manera apropiada? La cantidad de 993 dólares de ayuda humanitaria por persona tras el terremoto de Haití ¿es insuficiente, correcta o más que suficiente?

El índice de Valoración de Necesidades Globales de ECHO (GNA) nos permite cambiar la atención de desastres naturales a ciudades que están clasificadas al mismo nivel tanto de vulnerabilidad como de crisis, y la mayoría sufren o han sufrido conflictos recientemente. (Véase Gráfico 2).

La comparación de las cantidades de financiación humanitaria recibidas por persona demuestra una variación considerable en los niveles de financiación entre las crisis que el GNA considera afectadas de forma similar.

Los habitantes de Somalia y Zimbabue recibieron cantidades similares por persona (62 y 58 dólares por persona) y, dadas las necesidades en dichos países en ese momento, parece apropiado. Incluso la República Democrática del Congo (RDC), con sus múltiples necesidades humanitarias recibió sólo 10 dólares por persona, que es incluso menos de lo que recibió Kenia, 14 dólares.

Las variaciones en las cantidades de financiación recibida en una determinada crisis, tanto si es en respuesta a un terremoto en Haití o a una emergencia compleja como Sudán, no significan necesariamente falta de imparcialidad. Existe un número de variables críticas que influyen en el coste real de la provisión de la ayuda humanitaria, como por ejemplo la posibilidad de los actores humanitarios de acceder a las poblaciones y los costes operativos relacionados con la provisión de la ayuda. Por ejemplo, entregar ayuda en Somalia será mucho más caro que en la vecina Kenia, con sus mercados, infraestructura de transporte desarrollados y la relativa seguridad. Pero vuelve a surgir una duda: ¿es justo que las personas que sufren una crisis humanitaria en Somalia recibieran una ayuda humanitaria cuatro veces mayor

ÍNDICE DE VALORACIÓN DE NECESIDADES GLOBALES (GNA)

Haciendo un recuento simple de personas afectadas por desastres, la UE ha desarrollado un índice comparativo de 139 crisis y Estados vulnerables afectados que suma datos de una gran variedad de fuentes con indicadores que abarcan desarrollo, pobreza, desastres naturales y antrópicos, desplazamientos de población, desnutrición, índices de mortalidad y niveles de financiación de los donantes. Este índice de GNA identifica los países más vulnerables, los que son más proclives a verse más afectados por desastres y, entonces, se valora en qué medida estos países están afectados por crisis y si las necesidades humanitarias siguen sin ser cubiertas. Esta combinación de índices, más la “Valoración de Crisis Olvidadas” informan a ECHO sobre su priorización en la financiación.

que las personas que viven una crisis similar en la República Centroafricana (CAR)?

Existen importantes salvedades respecto a estos datos. Por ejemplo, los datos del CRED dependen de informaciones voluntarias procedentes de una gran variedad de fuentes; el CRED define el término "afectado" como personas que necesitan ayuda humanitaria inmediata –pero la escala, severidad y naturaleza de sus necesidades de ayuda humanitaria es valorada y definida por distintas agencias según sus propios criterios-. Los datos del CRED no son capaces de responder a preguntas relacionadas con la cantidad de ayuda humanitaria necesaria para cubrir las necesidades de estas poblaciones "afectadas", lo que dependerá en gran medida del contexto.

El GNA está basado en un importante conjunto de índices de vulnerabilidad y crisis, pero tiene sus propias limitaciones si lo utilizamos para saber si la financiación es proporcional a las necesidades. En primer lugar, no nos dice el número exacto de personas que están sufriendo esta vulnerabilidad o crisis en un país determinado y, por tanto, quién necesita ayuda. Rara vez la financiación humanitaria dada a un país receptor va dirigida a toda la población, sino que va a personas que viven en una parte específica del país o región. El GNA, aunque proporciona un conjunto de países afectados basándose en un uso exhaustivo de indicadores, no está diseñado para proporcionar una imagen

adecuada del número de personas afectadas, la escala de las necesidades de un país, o la severidad de dichas necesidades.

Es importante resaltar que ni los análisis del GNA ni del CRED muestran si los niveles de financiación son apropiados para la situación o si la financiación se realiza en función de las necesidades. Lo que sí nos permite es resaltar las discrepancias aparentes en los niveles de financiación recibida para crisis similares. Para valorar si una financiación es acorde con las necesidades, es preciso medir las necesidades en sí.

El proceso de llamamientos consolidados de la ONU (CAP), al menos en sus mejores llamamientos individuales consolidados e inmediatos, nos da información sobre las necesidades de financiación (que no es exactamente lo mismo que las necesidades) y el número de personas afectadas que necesitan ayuda humanitaria.

Los cuatro países que siempre han estado presentes en el CAP en los últimos diez años (RDC, Somalia, Sudán y Uganda) representan un importante porcentaje del total de ayuda humanitaria solicitada y comprometida a través del proceso de llamamientos: 17.000 millones solicitados y 11.900 millones concedidos entre 2004 y 2009. Sudán sólo representa más de la mitad del total tanto de lo solicitado como de lo concedido. (Véase Tabla 2).

LOS LLAMAMIENTOS HUMANITARIOS DE LA ONU Y EL PROCESO DE LLAMAMIENTOS CONSOLIDADOS (CAP)

El CAP, coordinado por la ONU, se lleva a cabo en un país o región con el fin de obtener fondos para acción humanitaria así como para planificar, implementar y hacer el seguimiento de actividades. El CAP genera dos tipos de llamamientos diferentes: llamamientos consolidados y llamamientos inmediatos.

Los llamamientos consolidados incluyen actividades proyectadas para el año siguiente, y, a veces, están relacionadas con escenarios de conflicto o posconflicto donde las necesidades de ese año son relativamente predecibles. Estos llamamientos consolidados por región o por país son fusionados por la ONU dentro del lanzamiento del Llamamiento Humanitario cada noviembre del año siguiente.

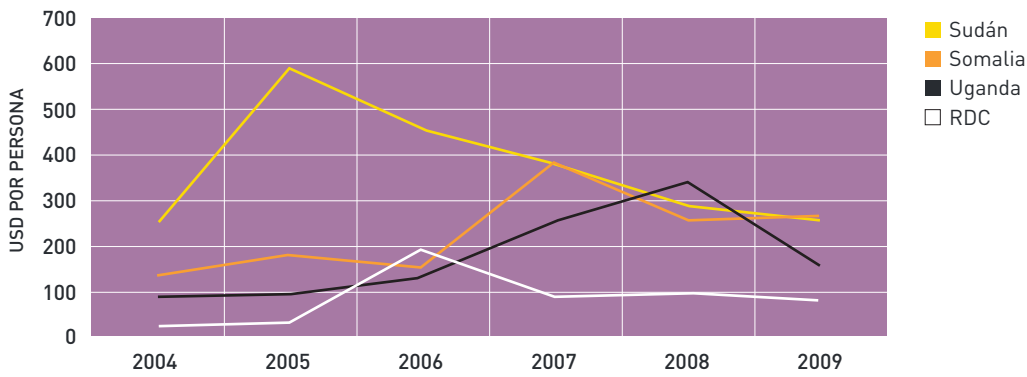
Los llamamientos inmediatos son una rápida herramienta estratégica de obtención de fondos basada en las necesidades identificadas de forma inmediata –se suelen realizar tras un desastre de comienzo repentino como terremotos o ciclones-. No es extraño ver un llamamiento consolidado y uno inmediato para el mismo país el mismo año, sobre todo cuando se produce un desastre natural que crea más necesidades humanitarias, como, por ejemplo, cuando Sudán y Uganda se vieron afectadas por fuertes inundaciones en 2007.

TABLA 2: FINANCIACIÓN DE LOS LLAMAMIENTOS CONSOLIDADOS DE LA ONU Y NECESIDADES PARA LA RDC, SOMALIA, SUDÁN Y UGANDA, 2004-2009

	RDC	SUDÁN	SOMALIA	UGANDA
Necesidades de financiación (millones USD)	3.447.800	9.680.900	2.504.800	1.567.000
Financiación recibida (millones USD)	2.270.231	6.639.236	1.707.867	1.238.217
Nº de personas afectadas según el CAP	43.674	28.500	10.720	9.695
Financiación necesitada por persona (USD)	78,9	339,7	233,7	161,6
Financiación recibida por persona (USD)	52	233	159,3	127,7

Fuente: FTS de UN OCHA

GRÁFICO 3: CANTIDAD SOLICITADA POR PERSONA DENTRO DEL CAP DE LA ONU, 2004-2009



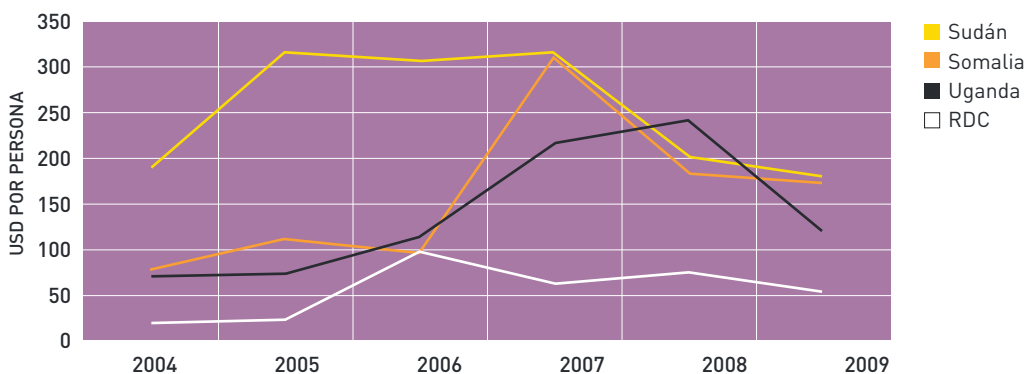
Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

¿Las cifras que presenta el CAP nos permiten entender hasta qué punto la financiación se realiza en base a las necesidades en estas emergencias complejas prioritarias? Un problema inicial es la expresión del número de beneficiarios. En este sentido existe una falta de uniformidad: algunas veces los documentos del llamamiento enumeran el número de beneficiarios y otras veces aparece el número de personas afectadas dentro de un sector. Este hecho hace que la comparación tanto dentro de un mismo llamamiento como entre ellos suponga un reto. Hemos estudiado algunos de los llamamientos detalladamente para obtener el número aproximado de los beneficiarios del CAP y calcular los números individualmente con el fin de evitar la doble contabilidad (o infracontabilidad) de la población total a la que va dirigido el llamamiento. (Véase Gráfico 3).

Aparte de esto, las cifras sí que subrayan una clara tendencia a lo largo del tiempo. En primer lugar, en términos de cantidades solicitadas, las cifras por persona han tendido a acercarse a lo largo del tiempo. La diferencia entre la cantidad mayor y la menor por persona para Sudán se ha reducido a la mitad, cayendo de los 587 dólares en 2005 a los 254 en 2009. Las cifras de las necesidades de los llamamientos durante los últimos tres años se han mantenido relativamente estables en todos los casos, excepto en el de Uganda, que ha experimentado un descenso de 150 dólares por persona.

De 2007 a 2009 las cantidades de ayuda humanitaria recibidas por persona dentro del CAP para Sudán, Somalia y Uganda fueron cada vez más parecidas, con unas cifras cercanas a la de la

GRÁFICO 4: CANTIDAD RECIBIDA POR PERSONA DENTRO DEL CAP DE LA ONU, 2004-2009



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

RDC (53 dólares por persona). Las cantidades recibidas por persona en la RDC han sido relativamente estables durante los últimos tres años. (Véase Gráfico 4). La tendencia a la baja no está motivada por la disminución de la ayuda humanitaria ya que sólo Uganda ha sufrido un descenso; más bien supone un incremento sustancial para los beneficiarios del CAP, cuatro millones más para la RDC en 2009 en comparación con 2008, y un millón más tanto para Somalia como para Sudán. La diferencia entre el mayor y el menor sigue siendo significativa, ya que la ayuda humanitaria en la RDC ha supuesto 64 dólares por persona menos que en cualquiera de las otras tres crisis prolongadas.

Mientras que el CAP sí informa sobre las necesidades de financiación de gran cantidad de crisis mundiales, no proporciona información aproximada de la escala de necesidades humanitarias mundiales. Se queda como una recopilación de proyectos prioritarios para un grupo particular de beneficiarios más que una representación completa de necesidades multisectoriales para la totalidad de la población afectada. El CAP está un paso por detrás; señala lo que las organizaciones presentes en el país creen que pueden hacer con los programas que creen que pueden implementar para las personas a las que creen que pueden alcanzar. La escala real y la severidad de las necesidades siguen estando fuera de su alcance. (Para más detalles sobre su metodología y la información que nos proporciona sobre financiación en base a necesidades, véase la sección sobre el CAP de la ONU).

Para finalizar, las herramientas que tenemos a nuestra disposición no son suficientes para entender bien la naturaleza real de las necesidades. No existe una relación clara entre financiación y necesidades humanitarias, y tampoco existe un mecanismo o herramienta que nos permita entender la relación entre la necesidad y la financiación a escala mundial. Seguimos siendo muy conscientes de la diferencia entre los 2.670 dólares de ayuda humanitaria por persona gastados en la respuesta al tsunami del Océano Índico en 2005 y los 53 dólares por persona invertidos en la continua crisis en la RDC en 2009.

EL RETO DE MEDIR LAS NECESIDADES

El principio de provisión de ayuda humanitaria de manera imparcial y basándose en las necesidades yace en el supuesto de que, de hecho, sí es posible evaluar y medir las necesidades de forma integral y comparable. Tomar decisiones fundamentadas y asignar recursos en base a las necesidades requiere un cálculo global y holístico de las necesidades humanitarias relacionadas con estándares comparables, y un indicador de cuánto costaría cubrir dichas necesidades.

Sin embargo, existen vacíos en este tipo de información, lo que significa que, habitualmente, los donantes deben confiar en la información sobre valoración de necesidades ad hoc proporcionada por las ONG y las agencias de la ONU en el terreno y en su propia experiencia y análisis para intentar distribuir los fondos según las necesidades. Es difícil evaluar la relación entre los compromisos de los donantes y la financiación en base a las necesidades. Pero, ¿por qué es tan difícil medir las necesidades de una manera integral y comparable?

Aunque hay ejemplos de valoraciones de necesidades de grandes dimensiones, multisectoriales y relativamente exhaustivas de un país o de una crisis particular (especialmente en apoyo a la recuperación, como por ejemplo la valoración de necesidades posdesastre –PDNA–), la motivación para la gran mayoría de valoraciones realizadas es obtener información para diseñar y captar fondos para intervenciones humanitarias programadas específicas, y no la de construir una imagen comparable e integral de todas las necesidades humanitarias.

En la práctica, las organizaciones humanitarias se enfrentan al equilibrio entre tener la información adecuada lo suficientemente rápida para proporcionar una respuesta humanitaria adecuada y oportuna en emergencias de comienzo repentino y recopilar datos técnicos de alta calidad que permitan un mayor nivel de análisis y seguimiento de las necesidades. En emergencias prolongadas, los actores humanitarios pueden tener dificultades a la hora de hacer un seguimiento de manera eficaz los cambios en las necesidades humanitarias y en las poblaciones a lo largo de periodos largos de tiempo en los que se carece de un seguimiento rutinario.

Mucha de la información sobre necesidades humanitarias no se comparte de forma pública, quedando reducida, por tanto, a una conversación privada entre el donante y el posible socio ejecutor. Existe la idea de que es legítimo mantener en secreto la valoración de necesidades. Raramente son compartidas con las personas cuyas necesidades se han evaluado, ni tampoco con otros socios o donantes. Nuestra investigación revela que hay una falta de voluntad para proporcionar acceso a las valoraciones de necesidades y una sensación de sorpresa cuando se dice que deberían ser de dominio público.

Muchas organizaciones están involucradas en la respuesta humanitaria y tienen mandatos y prioridades diferentes. Como es natural, todas se comprometen con sus propios objetivos, son mucho más conscientes de las necesidades en su sector y quieren darles prioridad. La realidad es que están compitiendo por unos recursos escasos y la valoración de necesidades es una parte fundamental de la lucha por la financiación. Y esto no ayuda a que se comparta.

Sin embargo, al menos en el área de desarrollo técnico y acuerdo de normas, umbrales y metodologías de valoración, es teóricamente posible una comparación contextual cruzada de las necesidades, al menos en sectores individuales como alimentación, salud o agua y saneamiento. Estas normas e indicadores no están suficientemente adoptados o alineados comúnmente para permitir una comparación cruzada de las valoraciones de necesidades a nivel global. Aunque existen algunos ejemplos halagüeños.

INICIATIVAS IMPORTANTES DE NECESIDADES

GRUPO PARA LA VALORACIÓN DE NECESIDADES (NATF) Y EL CUADRO DE MANDOS HUMANITARIO

Dada la proliferación de recientes iniciativas para la mejora de los procesos y normas de valoración de necesidades, la ONU se reunió con el NATF bajo el auspicio del Comité Permanente Interagencias (IASC) en marzo de 2009. Copresidido por la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) y la OCHA, el NATF pretende armonizar y promover iniciativas de valoración de necesidades multisectoriales. Se espera que el NATF publique, en 2010, una guía operativa con normas, procesos e indicadores acordados por todos los clusters para utilizarse en valoraciones rápidas de necesidades en 2010. Además de la guía operativa, el IASC está desarrollando un cuadro de mandos humanitario con el fin de ayudar a simplificar el proceso de análisis de datos para la toma de decisiones en el sector humanitario. La herramienta presentará visualmente información consolidada de las valoraciones de necesidades basada en el conjunto de indicadores incluidos en la guía. El objetivo es permitir que el equipo humanitario del país (HCT) identifique rápidamente las necesidades y que su respuesta esté mejor articulada.

ACAPS (PROYECTO PARA LA MEJORA DE LAS CAPACIDADES DE VALORACIÓN)

La necesidad de fortalecer las capacidades del HCT en cuanto a valoración de necesidades llevó a la creación de ACAPS en diciembre de 2009. Bajo el auspicio del NATF, se espera que ACAPS trabaje sobre las deficiencias sistemáticas en los enfoques actuales de valoraciones comunes desarrollando y desplegando un grupo de expertos formados que apoyarán la valoración de necesidades multisectorial de forma oportuna, de calidad y coordinada, así como la preparación para realizar dichas valoraciones en nombre del HCT. La respuesta humanitaria internacional en Haití fue testigo del primer despliegue del equipo de ACAPS.

PROGRAMA SMART (*STANDARDIZED MONITORING AND ASSESSMENT OF RELIEF AND TRANSITION*)

SMART es una iniciativa interagencias, liderada por USAID y UNICEF, para mejorar el seguimiento y la evaluación de las intervenciones de ayuda humanitaria y para mejorar la toma de decisiones basada en la evidencia. El programa promueve un enfoque para, de forma rutinaria, recopilar, analizar y diseminar información sobre el estado de nutrición, mortalidad y seguridad alimentaria de las personas que reciben ayuda humanitaria. SMART está financiado por USAID. Sus conclusiones se introducen en la base de datos del CE-DAT CRED.

La metodología de SMART se basa en la tasa bruta de mortalidad (TBM) y en el estado nutricional de los niños menores de cinco años. Estos son los indicadores sobre salud pública básica fundamentales de la gravedad de una crisis humanitaria. Hacen un seguimiento de la medida en la que el sistema humanitario está cubriendo las necesidades de la población y también del impacto y el desempeño global de la respuesta humanitaria.

IPC (*INTEGRATED FOOD SECURITY AND HUMANITARIAN PHASE CLASSIFICATION*)

La IPC es una escala estandarizada que integra seguridad alimentaria, nutrición e información sobre los medios de vida dentro de una declaración definida de la gravedad de una crisis y sus implicaciones para la respuesta humanitaria.

Desarrollada para Somalia, donde no existía información de línea de base, ni seguimiento rutinario, y donde es difícil hacer un seguimiento de la evolución de la crisis, hoy la IPC se utiliza de manera habitual en seis países: Burundi, Costa de Marfil, Kenia, Somalia, Sur Sudán y Nepal. La IPC ofrece herramientas para establecer un consenso sobre los niveles de inseguridad alimentaria a nivel nacional, pero también en función de sus normas internacionalmente aceptadas, permite hacer comparaciones entre países.

EL PROCESO DE LLAMAMIENTOS CONSOLIDADO (CAP) Y LA FINANCIACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES

El CAP de la ONU sigue siendo la herramienta más usada y accesible para medir las necesidades humanitarias. Muchos donantes lo utilizan para guiar la priorización de sus fondos humanitarios limitados entre todas las crisis humanitarias a nivel mundial.

Las necesidades del CAP, de forma individual, se toman como una valoración de necesidades para cada situación, y, de forma colectiva, se toman como una representación de las necesidades humanitarias globales.

Sin embargo, aunque el CAP continúa evolucionando y mejorando en su análisis y expresión de las necesidades, nunca se diseñó como medida de comparación a nivel global de las necesidades. Se trata más bien de una herramienta de coordinación y planificación para una crisis en particular con un presupuesto adjunto. Un documento del llamamiento habitualmente describe qué programas humanitarios son posibles y cuál es la prioridad contando con la capacidad existente y la ambición de los actores humanitarios. De hecho, no expresa la magnitud ni el rango de las necesidades, sino las actividades para cubrir las necesidades que los actores del CAP creen que pueden ejecutar.

EL RETO DE LA COMPARABILIDAD

Aunque el llamamiento CAP podría ser una útil presentación consensuada de las necesidades prioritarias dentro de un contexto, no capta una valoración global de todas las necesidades humanitarias dentro de una crisis, ni tampoco estos llamamientos son fácilmente comparables en distintos contextos ya que no se vinculan de forma sistemática con estándares comparables a nivel mundial. Hasta la fecha, sólo nueve de doce llamamientos CAP presentan cifras comparables para el indicador humanitario clave de la mortalidad por debajo de cinco años por 1.000 nacidos vivos.

Las necesidades del CAP son también la habilidad de las agencias involucradas para satisfacerlas. Muchas de las crecientes necesidades de 2009 y 2010 fueron el resultado no sólo del deterioro de situaciones humanitarias, sino también de un mejor acceso y unas mayores oportunidades para la intervención humanitaria. En Kenia y Zimbabue, las necesidades alimentarias aumentaron y la vulnerabilidad se amplió. La seguridad en Somalia continuó deteriorándose y la vulnerabilidad aumentó; los costes

operativos se incrementaron. Mejorar la seguridad en Irak significó nuevas oportunidades para apoyar el retorno y el reasentamiento. Mientras, las ofensivas militares contra las milicias en el noroeste de Pakistán desplazaron rápidamente a dos millones de personas y las consecuencias humanitarias de la guerra de tres semanas en Gaza que comenzó a finales de 2008 continuaron a lo largo de 2009.

UNA FOTO PARCIAL, UNA FINANCIACIÓN PARCIAL

Una gran parte de la foto de las necesidades humanitarias está fuera del ámbito del proceso de llamamientos de la ONU. Tras el terremoto de Haití, la ONU solicitó 1.500 millones de dólares de ayuda humanitaria y el país recibió más de 2.800 millones, pero sólo 800 millones se han asignado a las necesidades del llamamiento. ¿Las contribuciones al desastre no se están dirigiendo correctamente a las necesidades prioritarias? ¿Será simplemente que las necesidades del llamamiento estaban mal?

En parte, la respuesta radica en la naturaleza parcial del CAP. En primer lugar, aunque la participación de las ONG en el CAP aumentó de 4 ONG en 2000 a 389 en 2009, el CAP sigue formando parte del sistema centralizado coordinado por la ONU. Existen varias organizaciones, incluyendo algunas tan importantes como el CICR o MSF, que eligen llevar a cabo sus propias valoraciones de necesidades y captación de fondos de forma independiente del proceso de la ONU. Los fondos captados por estas dos organizaciones en 2008 superaron los 1.800 millones de dólares, cantidad que se dedicó íntegramente a actividades que no estaban incluidas entre las necesidades definidas como prioritarias por el CAP. Los gobiernos y las comunidades afectados son socios menores en el proceso de identificación y priorización de necesidades. Por tanto, estas necesidades, y los proyectos diseñados para cubrirlos, no aparecen dentro del CAP.

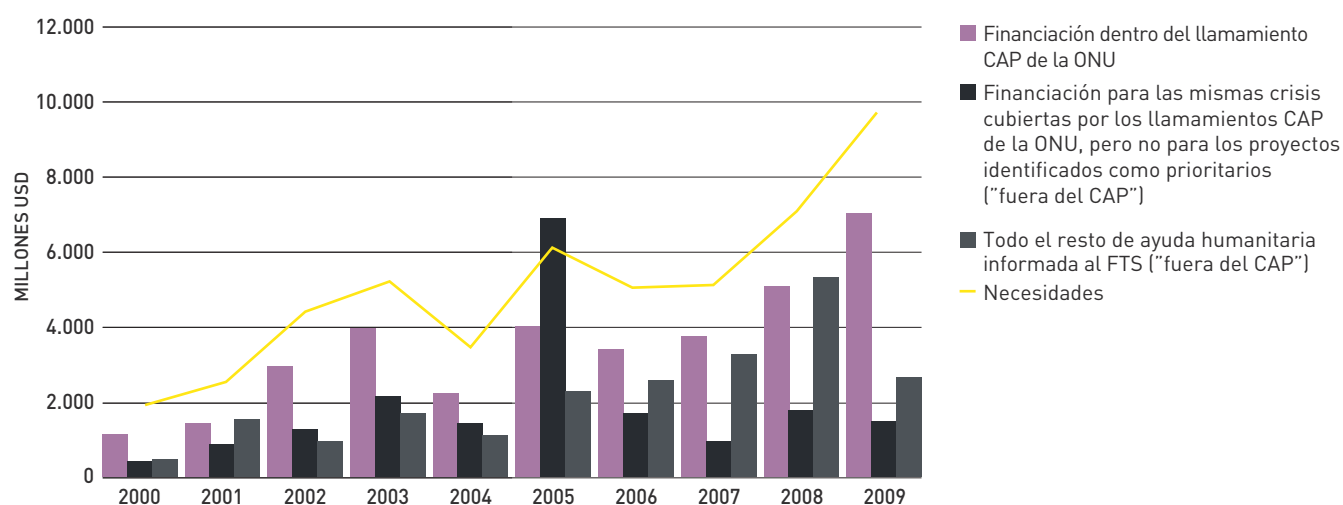
El CAP representa sólo un subgrupo seleccionado del total de las necesidades humanitarias globales cada año. Algunas necesidades no se incluyen nunca. En 2009, cerca del 36,9% (4.100 millones de dólares) del total informado al FTS de OCHA (11.100 millones) fue destinado a financiar lo que lo se incluía dentro del llamamiento CAP. Determinados fondos que “están fuera del CAP”, 2.700 millones de dólares en 2009, incluyen fondos para las mismas

FUERA DEL LLAMAMIENTO

El TFS de OCHA registra financiación asignada a los (o “dentro” de los) llamamientos CAP así como otra financiación destinada a crisis fuera de los llamamientos. El porcentaje de financiación asignada “dentro” y “fuera” del llamamiento es una indicación aproximada de la medida en que la financiación va en línea con las necesidades. Sin embargo, existen dos sentidos diferentes de “fuera”: el primero, significa que el dinero va dirigido a una crisis, pero no al llamamiento de la ONU para esa crisis y, el segundo, significa que no está conectado con el llamamiento de la ONU de ninguna manera.

Por ejemplo, tras el terremoto de Haití, el llamamiento de la ONU fue de 1.500 millones de dólares. Sabemos que el llamamiento generó 800 millones de financiación en respuesta directa a las necesidades del llamamiento. Sin embargo, se captaron 2.000 millones adicionales en respuesta al terremoto, que se habrán clasificado como “fuera” del llamamiento ya que no fueron dirigidos a proyectos prioritarios contemplados en el documento del llamamiento de la ONU. Asimismo, si hubiera grandes inundaciones en Haití a lo largo de este año, pero no se lanzara ningún llamamiento, la ayuda humanitaria que se diera también se clasificaría como “fuera” del llamamiento.

FIGURE 5: APPEAL REQUIREMENTS AND VOLUME OF FUNDING INSIDE AND OUTSIDE THE CAP



Source: Development Initiatives based on UN OCHA FTS data

crisis, pero no se han solicitado para los proyectos prioritarios incluidos dentro del CAP. Existe una cantidad sustancial de financiación humanitaria que no está, de ninguna manera, conectada al llamamiento CAP. No todas las emergencias, especialmente aquellas que son menores y que no atraen la atención de los medios de comunicación, se consideran suficientemente importantes o de gran magnitud o que superan las capacidades nacionales para responder y, por tanto, para realizar un CAP. El CAP tampoco incluye gran parte de la respuesta inmediata a crisis, como por ejemplo las actividades de búsqueda y rescate, logística, donaciones inmediatas de alimentos y artículos no alimentarios. Existen otros llamamientos que por varias razones (tales como financiación directa a gobiernos receptores) no forman parte del proceso CAP, por ejemplo, en 2009 el terremoto de Sumatra, la transición humanitaria de Nepal, la sequía de la República Árabe Siria, las inundaciones de Tayikistán, flujos de lodo o seguridad alimentaria. Estos llamamientos obtuvieron 274 millones.

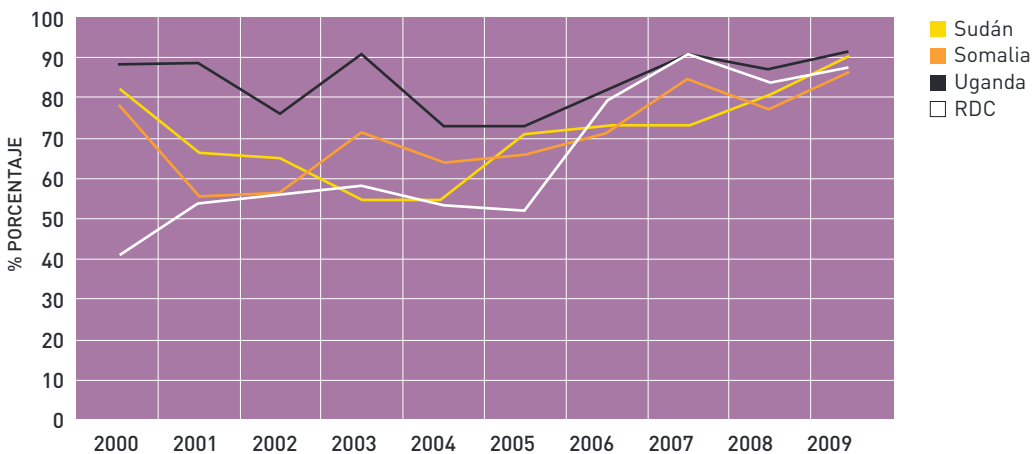
Quizás, la tendencia más sorprendente que podemos ver es el importante aumento del total de solicitudes de financiación del CAP, que ha pasado de los 2.000 millones de dólares en 2000 a los 9.700 en 2009 (un aumento de aproximadamente una quinta parte). ¿Han aumentado tanto las necesidades a lo largo de los últimos años o es que el CAP ha incrementado su alcance, el ámbito de las crisis en las que trabaja y, quizás, su exhaustividad y expresión de las necesidades?, ¿o estamos hablando de un incremento gradual de los fondos que se pueden movilizar más que de un cambio en las necesidades?

La comparación de las necesidades de financiación del llamamiento es particularmente

reveladora. Como veremos después, el volumen total de necesidades del llamamiento suele estar financiado al 70% cada año, independientemente de lo que realmente se haya solicitado. Sin embargo, los perfiles de financiación son muy diferentes cada año.

La financiación para las mismas crisis del llamamiento, pero no para las prioridades del llamamiento, siempre ha sido menor que la financiación para esas prioridades, a excepción de 2005, cuando los países afectados por el tsunami del Océano Índico recibieron importantes cantidades de dinero para actividades fuera del llamamiento. Otro año excepcional fue 2008, cuando grandes cantidades de dinero se destinaron fuera del proceso de llamamientos y para crisis que ni siquiera aparecían dentro de los llamamientos. Esto se explica en parte por las contribuciones a Etiopía (más de 800 millones) y a China, por el terremoto de Sichuan (más de 300 millones). Sin embargo, parece que el CAP ha sido más amplio. No hay duda de que ha disminuido gradualmente la financiación para crisis para las que se han lanzado llamamientos, pero no para las prioridades de dichos llamamientos. En 2006, un año después del excepcional Tsunami, el 33,3% de la financiación total estaba fuera de las prioridades del llamamiento, mientras que en 2009 era sólo el 17,3%. Esto nos indica que es probable que el CAP represente la mayoría de las necesidades en las crisis individuales. Además, si hablamos de la financiación total, el CAP parecería ser más amplio: en 2009 representó el 63% del total de la financiación, la mayor cantidad en los últimos diez años. ¿Quiere esto decir que se está progresando? (véase Gráfico 5).

GRÁFICO 6: FINANCIACIÓN DE LOS LLAMAMIENTOS COMO PORCENTAJE DE LA FINANCIACIÓN PARA LAS CRISIS EN RDC, SOMALIA, SUDÁN Y UGANDA



Fuente: Development Initiatives elaborado con datos del FTS de UN OCHA

Sin duda, eso parece si miramos a los cuatro países que siempre están presentes en el llamamiento consolidado, en particular si miramos a la financiación dentro de crisis individuales. El porcentaje de dinero para estas crisis que se ha asignado a prioridades dentro del llamamiento para cada país ha fluctuado a lo largo del tiempo, siendo Uganda la que tiene mejores resultados a lo largo de los últimos diez años (véase figura 6). Lo que sí ha mejorado sustancialmente es el porcentaje de financiación para las tres otras crisis que se ha asignado a prioridades dentro del llamamiento. A mediados del decenio sólo entre un 50% y un 60% de los fondos se asignaron dentro del llamamiento. Los cuatro llamamientos han aumentado ahora al 90%. En 2009, aproximadamente 2.900 millones de dólares se financiaron dentro del CAP, de un total de 3.200 millones de ayuda humanitaria total para dichas crisis. En 2009, por cada 10 dólares de fondos que iban destinados a estas crisis, 9 dólares eran asignados a las prioridades del CAP.

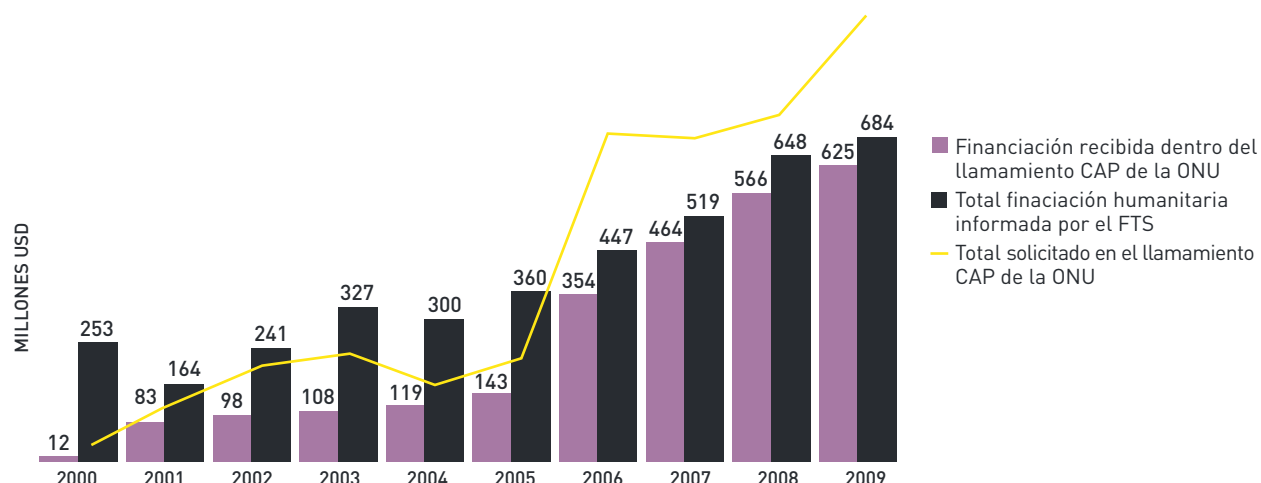
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: DENTRO DEL PROCESO DE LLAMAMIENTOS

Hasta 2006, la República Democrática del Congo (RDC) fue la arquetípica emergencia prolongada y constantemente infrafinanciada. Pero dado que el país se preparó para las elecciones, el equipo de terreno de la ONU desarrolló un plan de acción humanitaria (HAP) que marcó una desviación radical respecto al CAP de la ONU establecido.

2006 no fue sólo un año políticamente histórico para la RDC. Una oleada de donantes y la reforma de la ONU modelaron la forma en la que las necesidades humanitarias se medían y expresaban y, ambos factores, provocaron un cambio radical en los volúmenes y procedimientos de financiación de las necesidades humanitarias por parte de los donantes. El país había sido seleccionado para poner a prueba la aplicación de los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD) de 2003 y estuvo sujeto a varias reformas de la ONU en cuanto al liderazgo, coordinación, valoración de necesidades y financiación.

Más que una lista de necesidades de financiación de la ONU y las ONG, el HAP en la RDC se basó en una foto global de las necesidades humanitarias a gran escala, extraídas de una valoración multisectorial, llevada a cabo en casi todo el país, con la participación de un gran número de actores nacionales y humanitarios. Los planes de acción regionales con un "inventario preciso de las necesidades humanitarias por región" se desarrollaron para proporcionar planes priorizados y apropiados al contexto por región.

La cantidad total de fondos solicitados para completar este estudio integral de necesidades y las respuestas humanitarias propuestas que lo acompañan fue tres veces la solicitada en 2005. Aunque el llamamiento sólo se financió en un 51%, la cantidad de dinero que se recibió fue más del doble de la del año pasado, lo que demuestra la gran influencia de una valoración integral y de una expresión de las necesidades humanitarias.



Fuente: FTS de UN OCHA

Este nuevo enfoque para capturar y expresar las necesidades humanitarias a través del llamamiento trabaja en tándem con dos importantes herramientas de financiación inspiradas en la reforma de la ONU:

- Un fondo humanitario común, establecido en 2006 con el fin de posibilitar la asignación de fondos en función de las necesidades identificadas en el plan de acción humanitaria y con el propósito de asegurar una financiación más equitativa a las actividades infrafinanciadas.
- El Fondo Central de Respuestas a Emergencias de la ONU (CERF), donde la RDC ha sido el primer o segundo receptor principal de sus fondos y, a menudo, bajo el epígrafe de “emergencias infrafinanciadas” desde 2006.

Mientras que otros factores –como el progreso en el proceso de paz y la masiva e influyente incidencia política de las ONG con respecto a la magnitud de las necesidades humanitarias y la falta de protección civil– influyeron más en las decisiones de los donantes para incrementar la financiación a la RDC, el HAP, el CHF y el CERF tuvieron como resultado un importante incremento general en la financiación humanitaria a la RDC y un incremento en la financiación recibida dentro del llamamiento de la ONU, pasando del 5% en 2000 al 91% en 2009. Los cambios en el llamamiento y en los modos de financiación también han proporcionado importantes controles correctivos para mejorar la asignación de la financiación de los donantes según las necesidades valoradas, a nivel global, incrementando la financiación a la RDC a través del CERF, y a nivel nacional, asignando financiación a través de los fondos humanitarios comunes a sectores olvidados.

El llamamiento en la RDC ha evolucionado desde 2006, asegurando valoraciones y priorizaciones regionales con indicadores y umbrales acordados en los clusters a nivel nacional. Cuando estos umbrales se sobrepasan es indiscutible que se necesita una respuesta humanitaria.

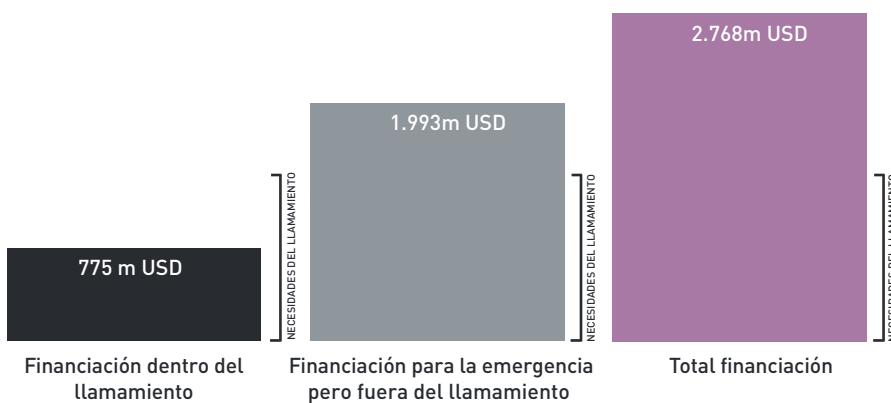
Aunque se ha progresado a la hora de medir y expresar las necesidades humanitarias, los llamamientos para la RDC siguen estando infrafinanciados. Cubrir las necesidades de forma imparcial es un reto importante, ya que las ONG tratan de traspasar sus capacidades existentes a áreas donde existen importantes necesidades fuera de la zona este del país, mejor abastecida.

HAITI 2010: FUERA DEL PROCESO DE LLAMAMIENTOS

El gran terremoto que asoló Haití el 12 de enero de 2010 movilizó una gran operación internacional con hasta 1.000 organizaciones trabajando junto al gobierno haitiano para proporcionar ayuda de emergencia a más de tres millones de personas gravemente afectadas por el desastre. Solamente tres días después del terremoto,

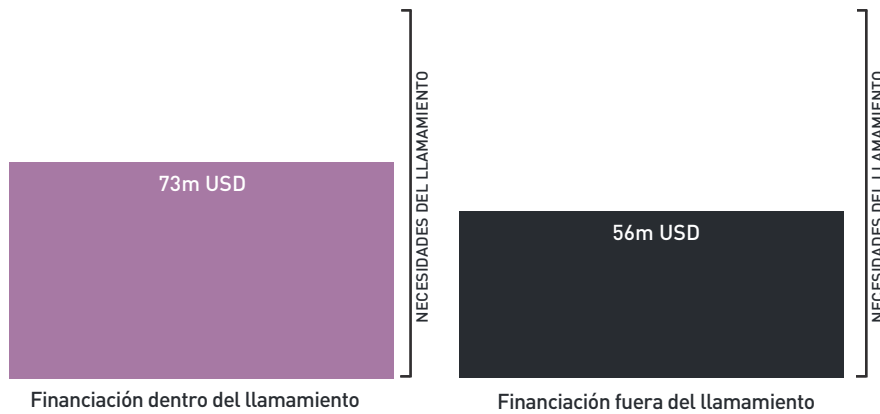
la OCHA lanzó un llamamiento preliminar para obtener más de 500 millones de dólares para la operación de emergencia. El 18 de febrero de 2010 la OCHA lanzó una revisión del llamamiento por valor de 1.500 millones, en la se incluían las necesidades de financiación y las actividades de 76 organizaciones de ayuda para el período de un año. Una vez el llamamiento inmediato había recibido el 100% de la financiación, más la financiación ya existente para algunos de los proyectos presentados en la revisión, las necesidades no cubiertas para la emergencia de Haití en 2010 ascendieron a 768 millones en el momento en el que se lanzó la revisión del llamamiento, y a 725 millones tres meses después del desastre. Sin embargo, unas 700 organizaciones y particulares han declarado contribuciones económicas o donaciones en especie a la respuesta del terremoto de Haití destinadas a actividades que no estaban incluidas en el llamamiento. De hecho, el apoyo total recibido fuera del llamamiento es casi el triple de la financiación dentro del llamamiento y excede el total de las necesidades del llamamiento. (Véase Gráfico 8).

GRÁFICO 8: NECESIDADES Y FINANCIACIÓN DENTRO Y FUERA DEL LLAMAMIENTO INMEDIATO DEL TERREMOTO DE HAITÍ, 2010



Fuente: FTS de UN OCHA

GRÁFICO 9: NECESIDADES Y FINANCIACIÓN REVISADA DENTRO Y FUERA DEL LLAMAMIENTO INMEDIATO DE HAITÍ, 2008



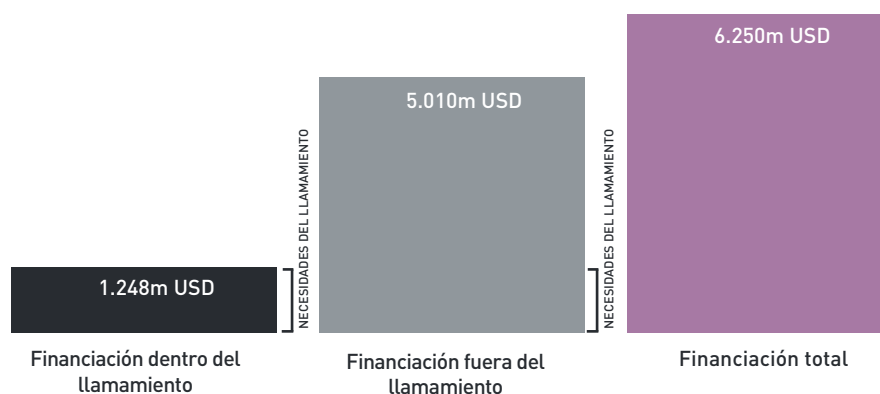
Fuente: FTS de UN OCHA

La magnitud del desastre y la atención mediática, claramente fueron factores que influyeron en la oleada de solidaridad con Haití. Pero cuando el país sufrió una dura e inusual temporada de huracanes en 2008, los niveles de financiación para esa emergencia estuvieron muy lejos de los experimentados en los primeros meses tras el terremoto de 2010. En sólo una semana a finales de agosto y primeros de septiembre, los huracanes Gustav, Ike y Hanna y la tormenta tropical Fay barrieron Haití causando gran destrucción. La valoración de necesidades estimó que más de 100.000 casas se estaban destruidas o dañadas gravemente, que más de 800.000 personas necesitaban ayuda humanitaria y de rehabilitación, y que más del 15% del producto interior bruto (PIB) se había perdido como consecuencia del desastre. Sin embargo, el apoyo internacional estuvo muy por

debajo de la valoración de necesidades humanitarias de la ONU y el 40% de las necesidades del llamamiento no se cubrieron (véase Figura 9). Del mismo modo, el llamamiento inmediato de marzo de 2004 lanzado tras el incremento de la violencia armada en el país y el acceso insuficiente a alimentos y servicios sociales básicos recibió sólo el 43% de la financiación solicitada. Un poco después, las devastadoras inundaciones dieron lugar a un nuevo llamamiento inmediato, en el que no se cubrió el 53% de las necesidades.

Una oleada de solidaridad similar a la del terremoto de Haití fue la del tsunami del Océano Índico que diezmo muchas partes del Sudeste Asiático en diciembre de 2004. Una vez más, la atención mediática fue una potente fuerza conductora de la respuesta internacional (véase Gráfico 10).

GRÁFICO 10: NECESIDADES REVISADAS Y FINANCIACIÓN DENTRO Y FUERA DEL LLAMAMIENTO INMEDIATO DEL TSUNAMI-TERREMOTO DEL OCÉANO ÍNDICO, 2005



Source: UN OCHA FTS

Aunque la provisión de ayuda es algo loable en respuesta al propósito humanitario de salvar vidas, aliviar el sufrimiento y preservar la dignidad humana, también puede plantear ciertos retos para la eficacia de la provisión de ayuda humanitaria si se hace al margen de los mecanismos de coordinación del país receptor. Sin embargo, la importancia de la financiación recibida fuera del llamamiento no se debería subestimar o infravalorarse: incluso cuando el volumen excede claramente las necesidades del llamamiento, esto no significa necesariamente que esta financiación no se necesitara o que no desempeñara un papel fundamental a la hora de aliviar el sufrimiento humano.

¿QUÉ NOS DICE EL CAP?

No obstante, el CAP ofrece una herramienta útil para tener en cuenta los patrones de financiación de los donantes en relación con las necesidades incluidas en el llamamiento.

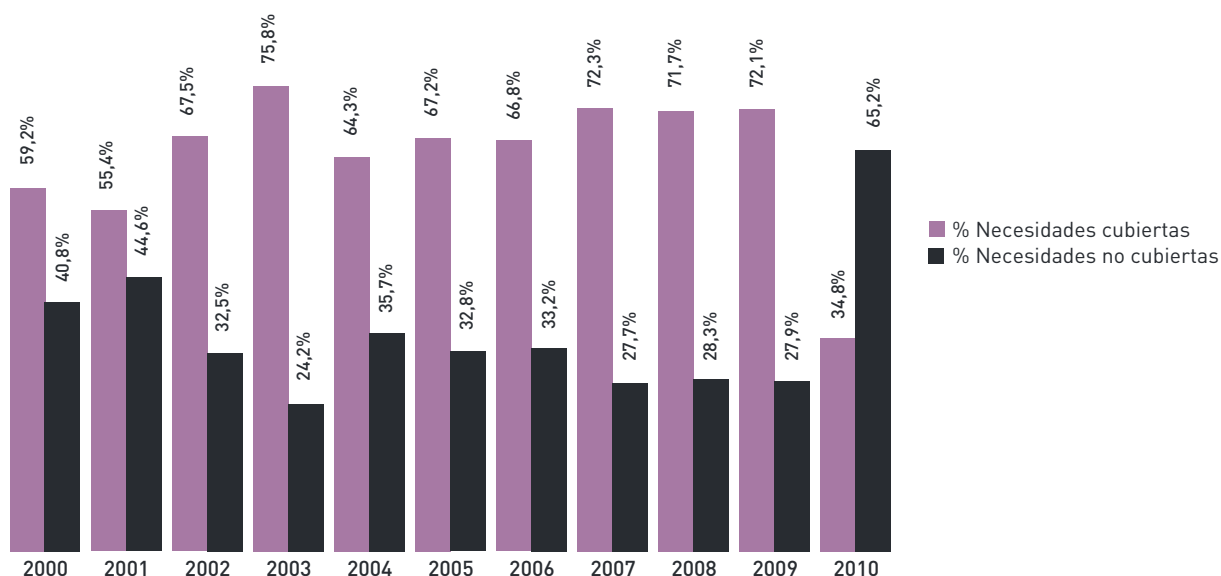
Los niveles de financiación para el CAP a lo largo de los últimos ocho años han sido sorprendentemente constantes con una financiación de entre el 64,3% y el 72,3% de las necesidades CAP combinadas (véase Figura 11).

Sin embargo, aunque la proporción de necesidades financiadas ha permanecido constante, las cantidades totales solicitadas varían de forma notable (véase Figura 12):

- El incremento en las necesidades de 2002 es en gran parte atribuible al llamamiento de 1.800 millones para Afganistán.
- La guerra de Irak en 2003 dio lugar a un llamamiento de 2.200 millones.
- 2005 fue el año del tsunami del Océano Índico y el devastador terremoto del Sudeste Asiático, en el que se recaudaron 2.000 millones.
- Aunque el número total de llamamientos descendió de 30 a 22, las necesidades de financiación se incrementaron drásticamente en 2008 –debido a las mayores necesidades para las crisis que estaban sujetas a los llamamientos CAP, tales como la RDC, Sudán y Somalia.
- En 2009, las necesidades crecieron enormemente de nuevo, probablemente a causa de la reintroducción de un llamamiento consolidado para Afganistán, por primera vez desde 2002.

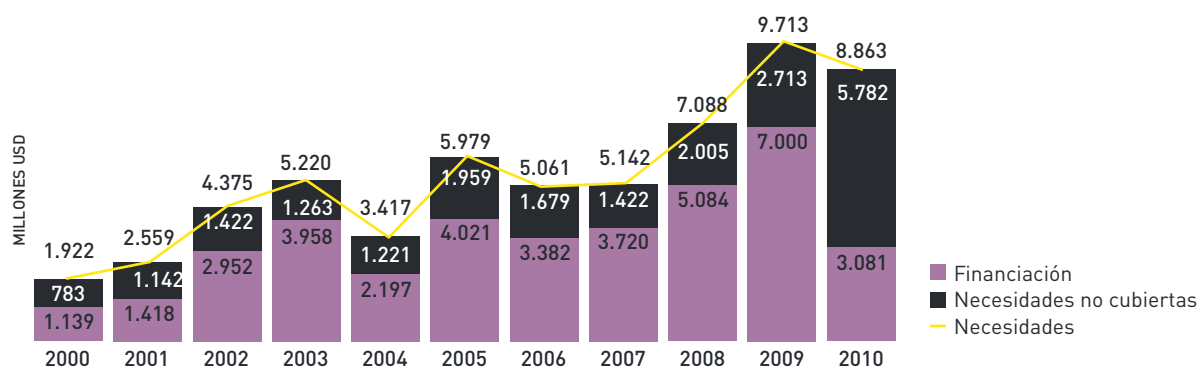
Las crisis de los alimentos y el combustible, junto con el empeoramiento de la vulnerabilidad crónica y el debilitamiento de las redes de seguridad local podrían tener también cierta responsabilidad en el incremento de las necesidades en 2008 y 2009. Según el Llamamiento Humanitario de 2010 de la ONU “[...] el mayor pico de hambruna se ha dado en la población más pobre de los países CAP. Los países

GRÁFICO 11: NECESIDADES CUBIERTAS Y NO CUBIERTAS DEL LLAMAMIENTO CAP DE LA ONU COMO PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES REVISADAS, 2000-2010



Fuente: FTS de UN OCHA

GRÁFICO 12: NECESIDADES, FINANCIACIÓN Y NECESIDADES NO CUBIERTAS DEL LLAMAMIENTO CAP DE LA ONU, 2000-2009



Fuente: FTS de UN OCHA

con crisis humanitarias prolongadas y más graves no se pueden permitir el incremento del gasto necesario para mitigar la inseguridad alimentaria debido al pequeño margen de sus capacidades típicas de afrontamiento típicos para hacerle frente, tales como la devaluación de la moneda, el préstamo, o la creciente entrada de ayuda oficial al desarrollo o de las remesas de la migración”.

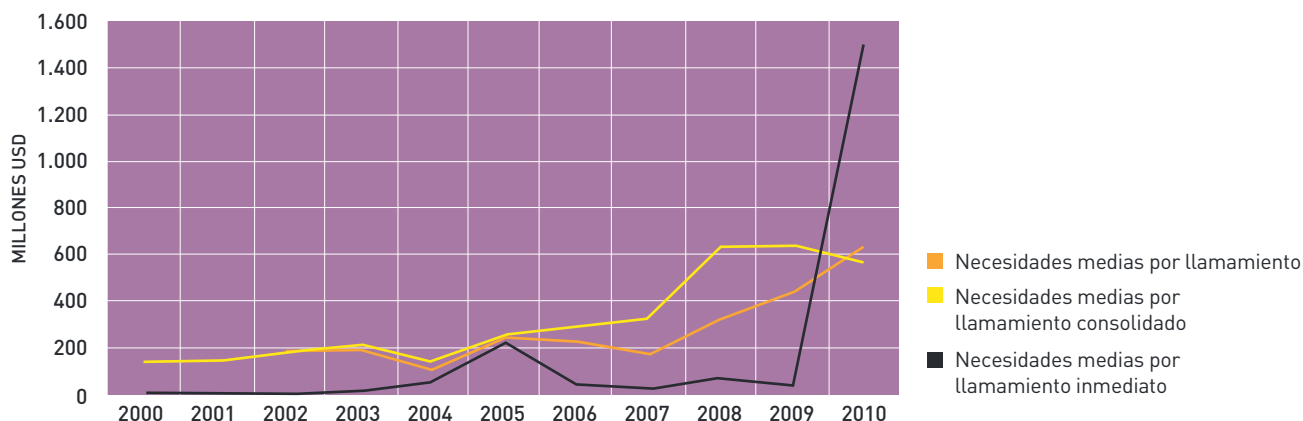
Las necesidades de financiación del CAP 2010 en los tres primeros meses del año fueron del 92% del total de necesidades del llamamiento de 2009 y fueron un 25% mayor que el total de necesidades de 2008. Esto se debe al mayor llamamiento humanitario lanzando por la ONU (7.100 millones de dólares) y a la revisión del llamamiento inmediato de Haití, que

espera recaudar 1.500 millones (véase Gráfico 12).

Los llamamientos inmediatos y consolidados muestran patrones muy diferentes en cuanto a la media de necesidades. Mientras que los llamamientos consolidados siguen una curva constantemente creciente durante el período 2000-2010, independientemente del número de llamamientos en cada año, los llamamientos inmediatos varían drásticamente de un año al siguiente (véase Gráfico 13).

Los llamamientos consolidados han representado un porcentaje medio del 88,7% de las necesidades del CAP de la ONU desde 2003, con pequeñas variaciones anuales. En el mismo

GRÁFICO 13: NECESIDADES MEDIAS POR LLAMAMIENTO CAP DE LA ONU, 2000-2010



Fuente: FTS de UN OCHA

período, los llamamientos inmediatos han representado una media del 11,5% del CAP, con importantes subidas y bajadas de un año a otro.

Así, los llamamientos inmediatos en 2005 experimentaron un incremento del 76,5% durante 2004 y un descenso del 190% el año siguiente. La naturaleza imprevisible de los desastres naturales tiene mucho que ver con estas tendencias cambiantes. Sin embargo, mientras que los llamamientos consolidados parecen ser cada vez más capaces de trabajar sobre las causas subyacentes de las crisis humanitarias, la respuesta internacional a desastres naturales sigue siendo reactiva y no proactiva, y la prevención y la preparación siguen luchando por recibir la atención y financiación debidas.

Las respuestas de financiación varían mucho entre los llamamientos individuales, siendo los llamamientos más pequeños los peores financiados

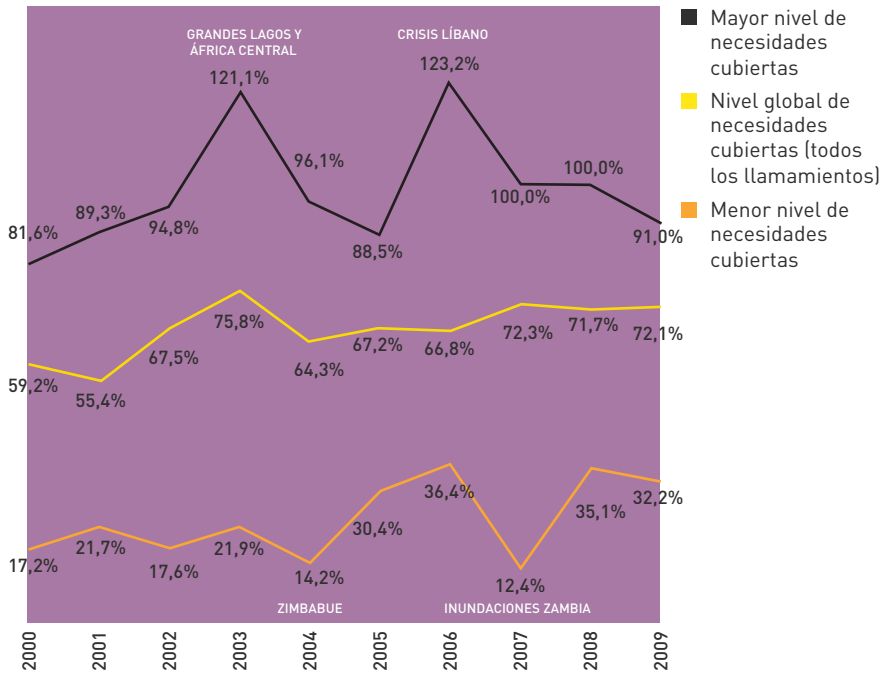
cada año. Este es quizás el indicador más claro de la divergencia entre la financiación de los donantes en función de las necesidades tal y como se presentan en el llamamiento de la ONU (véase figura 14).

A lo largo de los siete años comprendidos entre 2003 y 2009, el volumen de fondos solicitados por los llamamientos consolidados ha sido de 373.000 millones de dólares (el 89,7% del total, incluyendo los llamamientos inmediatos) y los fondos concedidos sumaron 26.600 millones. Claramente, los llamamientos consolidados son la parte principal del CAP. Sin embargo, aunque existen llamamientos bien o mal financiados a nivel individual, el porcentaje de cobertura global para ambos tipos de llamamiento es muy similar, siendo la financiación de los llamamientos inmediatos del 71,1% y de los consolidados del 70,4%.

LLAMAMIENTO INMEDIATO	Nº DE LLAMAMIENTOS	NECESIDADES REVISADAS (M USD)	VOLUMEN DE FINANCIACIÓN (M USD)	% FINANCIADO
2003	2	31	16	50,7
2004	9	451	179	39,8
2005	10	2.181	1.766	81
2006	5	188	197	104,5
2007	15	373	213	57
2008	12	839	592	70,6
2009	7	242	121	50,2
2010	1	1.500	775	51,7
TOTAL	61	5.805	3.859	

LLAMAMIENTO INMEDIATO	Nº DE LLAMAMIENTOS	NECESIDADES REVISADAS (M USD)	VOLUMEN DE FINANCIACIÓN (M USD)	% FINANCIADO
2003	25	5.189	3.942	76
2004	22	2.967	2.017	68
2005	15	3.798	2.255	59,4
2006	17	4.873	3.186	65,4
2007	15	4.769	3.507	73,5
2008	10	6.249	4.491	71,9
2009	15	9.471	6.879	72,6
2009	15	9.471	6.879	72,6
TOTAL	132	44.681	28.583	

GRÁFICO 14: PORCENTAJE DE NECESIDADES CUBIERTAS POR PERSONA EN LOS LLAMAMIENTOS CAP DE LA ONU MAYOR Y MENOR NIVEL)



Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de UN OCHA

Fuente: FTS de UN OCHA

TRAZANDO EL MAPA DE LA FINANCIACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES

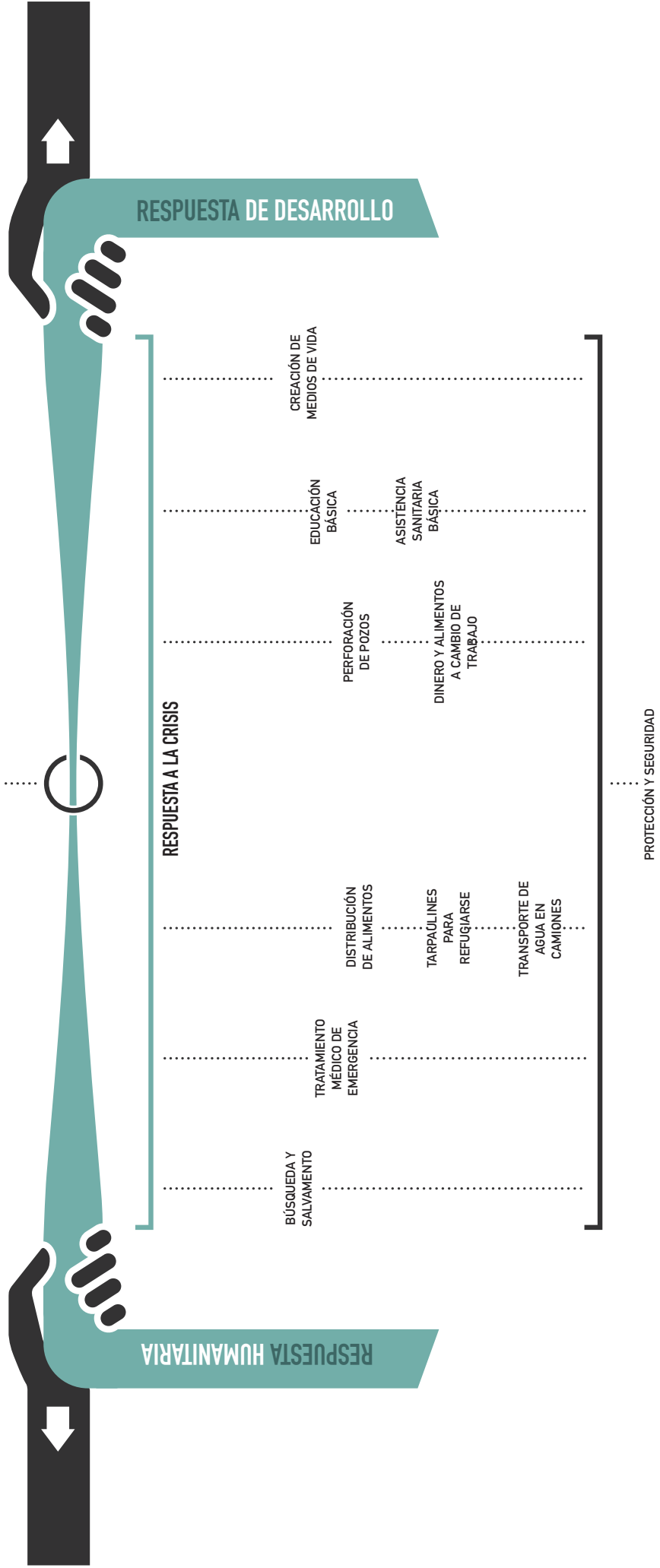
Se está produciendo un cambio importante en el sistema de clusters para acordar indicadores y umbrales comunes para las necesidades humanitarias que permitan una comparación cruzada de la información esencial entre los distintos contextos locales y nacionales y en distintos momentos.

Sin embargo, aunque los enfoques técnicos mejorados serían muy bienvenidos e importantes, no son suficientes. Debe haber unos incentivos más fuertes para contrarrestar los intereses de las organizaciones individuales, que tratan los datos de las necesidades como un activo para competir por la financiación. De hecho, en desastres, el feedback y el seguimiento realizado con los ciudadanos se está convirtiendo en una realidad. Esta información directa, y en tiempo real, supondrá un reto para la situación actual, en la que los datos de las necesidades, habitualmente recopilados utilizando fondos públicos, no son de dominio público ni accesibles

para las personas cuyas necesidades se han valorado.

Mientras, el proceso de llamamientos de la ONU sigue siendo nuestra mejor guía para entender la expresión de las necesidades y la financiación para dichas necesidades; sin embargo, tiene sus inconvenientes. Evaluar si las necesidades humanitarias, más allá de la visión de este proceso, están valoradas, expresadas y cubiertas adecuadamente constituye un reto. La variedad de fuentes de datos que nos permiten ver las tendencias de los impactos de los desastres, la vulnerabilidad y las necesidades a nivel global es limitada. Y cada una tiene importantes limitaciones ante la cuestión de si la ayuda humanitaria es igual a las necesidades humanitarias. Sin embargo, no hay duda de que estas herramientas, aunque sean limitadas en algunos sentidos, proporcionan el mensaje claro de que la financiación sigue sin ser equitativa.

TENDENCIAS MUNDIALES: EL EQUILIBRIO DE LA AYUDA HUMANITARIA





TENDENCIAS MUNDIALES II

En el año 2000, la ayuda humanitaria que aportaron los gobiernos como respuesta a todas las crisis alcanzó la cifra de 6.900 millones de dólares. En 2009, había alcanzado los 11.200, lo que supone un aumento de 4.400 millones (un 65%) en sólo 10 años.

¿Cuál es el trasfondo de este aumento? ¿Se debe al incremento de las necesidades humanitarias? Si utilizamos el proceso de llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas como elemento representativo de las necesidades, podría parecer que sí. El coste de la respuesta a las necesidades identificadas en los 14 llamamientos del año 2000 alcanzó los 1.900 millones. En 2009, los 22 llamamientos solicitaron un total de 9.700 millones para responder a todas las necesidades identificadas. Esto supone un aumento de 7.800 millones en 10 años, casi el quintuplo, y una tasa de crecimiento mucho más rápida que la de la ayuda humanitaria procedente de los gobiernos.

¿Qué está sucediendo en este caso? ¿Realmente existen ahora necesidades cinco veces mayores que hace diez años?

¿CÓMO SERÁ EL FUTURO DE LA AYUDA HUMANITARIA?

LA AYUDA HUMANITARIA CRECE, PERO DEBE CRECER MÁS RÁPIDAMENTE

Es cierto que el UN CAP es ahora más exhaustivo y abarca una parte más amplia de las necesidades humanitarias mundiales que hace diez años. Pero también ha habido otros cambios. Los llamamientos de la ONU solicitan fondos únicamente para las necesidades a las que las agencias que realizan el llamamiento creen que pueden responder.

El aumento de hasta cinco veces más en las necesidades de los llamamientos desde el año 2000 quizá también refleje que se ha intensificado la capacidad de respuesta a un conjunto de necesidades más amplio. El tipo de necesidades a las que se pide respuesta de la ayuda humanitaria se ha ampliado a medida que las crisis prolongadas, los países en transición y los servicios básicos para las personas en contextos de fragilidad se han convertido en una parte habitual de las responsabilidades humanitarias.

Aunque la ayuda humanitaria de los gobiernos supera los fondos solicitados a través del UN CAP, cada año ha quedado sin cubrir alrededor de un 30% de las necesidades identificadas. Estas necesidades acumuladas que han quedado sin financiación durante toda la década alcanzan los 15.600 millones. Estas se añaden a las necesidades de financiación para años posteriores y puede incrementar la vulnerabilidad, provocando unas necesidades todavía mayores de ayuda humanitaria.

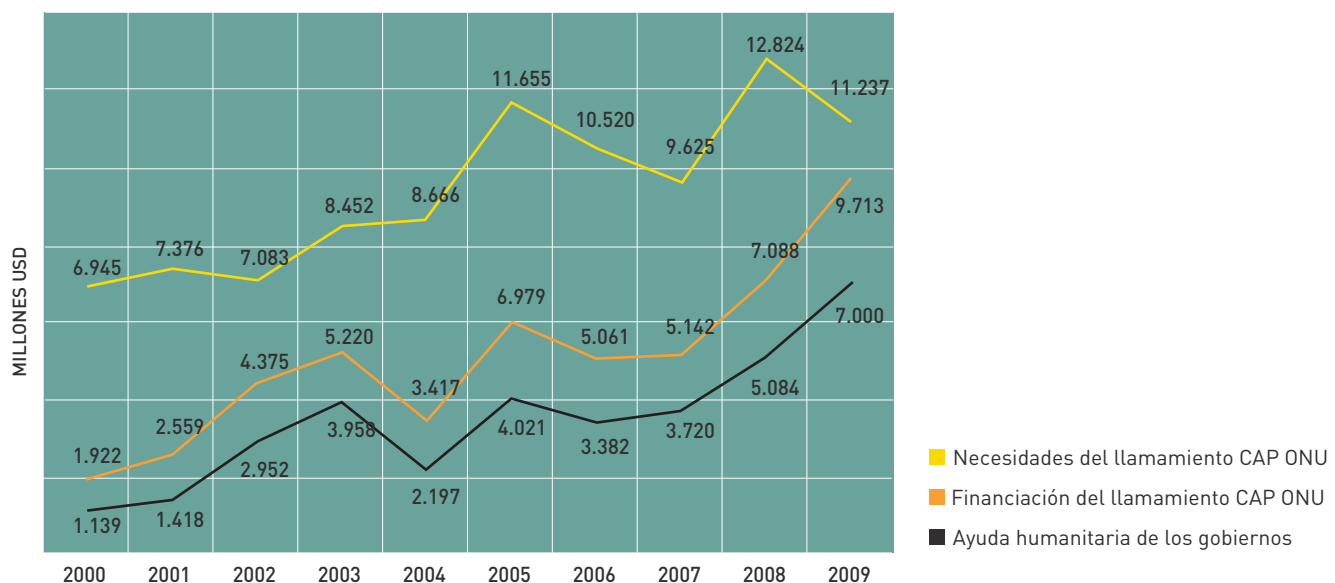
¿HAY MÁS NECESIDADES O ES QUE SE RECONOCEN MÁS?

Los datos muestran que los desastres naturales han ido en aumento en los últimos 30 años, y que se han producido cotas máximas en el número de desastres y personas afectadas entre 2000 y 2005. Después, el número de desastres y personas afectadas disminuye. Aunque existe la idea de que cada vez hay más desastres que afectan a más personas, el grado de crecimiento no se equipara al fuerte repunte de las necesidades identificadas hacia el final de esta década. (Véase Gráfico 2).

Tampoco existe una tendencia clara al alza en el número de países en situaciones de conflicto o de post conflicto. En 2008, 32 países estaban afectados por conflictos, el mismo número que en 2000. El repunte en el número de países afectados por conflicto en la última década se produjo entre 2003 y 2005.

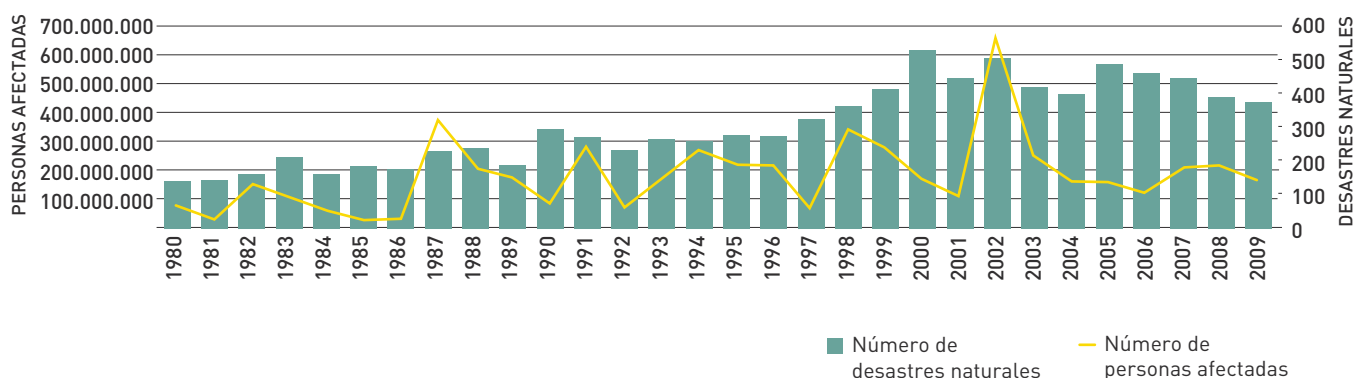
No parece que la fase reciente de expansión de las necesidades y la respuesta humanitaria a estas necesidades se deban al aumento en el número de desastres o conflictos. Además del hecho de que las necesidades puedan estar creciendo dentro de los conflictos existentes (algo que nuestro análisis no tiene en cuenta), ¿qué es lo que está provocando esta expansión? Hay dos grandes opciones: o bien las necesidades se están detectando mucho mejor a medida que

GRÁFICO 1. FINANCIACIÓN Y NECESIDADES DEL LLAMAMIENTO CAP ONU; AYUDA HUMANITARIA DE LOS GOBIERNOS, 2000-2009



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE y FTS OCHA.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE DESASTRES NATURALES Y PERSONAS AFECTADAS, 1980-2008



Fuente: CRED.

se acerca el final de la década, o quizá el tipo de necesidades que se declaran y financian son distintas a las de 2000.

Por ejemplo, un elemento de las nuevas necesidades que se están expresando podría ser la “recuperación temprana” que, como concepto y como clúster mundial no existía en 2000 ni en 2003, cuando aumentaron enormemente los llamamientos de la ONU. Ahora ocupan un lugar destacado en casi todos los llamamientos. También es difícil distinguir aquí las líneas que separan el gasto humanitario de otros tipos de gasto.

La otra posibilidad es que nuestra única expresión global de las necesidades se esté adaptando a las necesidades reales que hay sobre el terreno. Quizá la mayoría de los incrementos de las necesidades en diez años se deban a que anteriormente no se había expresado mejor la necesidad humanitaria.

Nuestro análisis ha puesto de relieve las mejoras en la exhaustividad de los llamamientos de la ONU. Aunque los llamamientos más recientes no muestran un crecimiento en el porcentaje de necesidades totales que se han financiado, las cifras que se están recaudando mediante estos llamamientos se han incrementado significativamente, desde los 1.100 millones hasta los 7.000 en toda la década. Los llamamientos individuales representan ahora un porcentaje mucho mayor de la financiación total para una emergencia. Este dato resulta especialmente evidente en el gasto para emergencias complejas en países afectados por conflictos.

LAS EMERGENCIAS COMPLEJAS DOMINAN EL GASTO

No cabe duda de que las emergencias complejas representan la mayor parte de las necesidades, ya que se han solicitado 4.300 millones (2003-2009) para los llamamientos de emergencia (para emergencias que surgen repentinamente, en general debido a desastres naturales), mientras que los llamamientos consolidados de la ONU (siempre para emergencias complejas) han supuesto 37.300 millones. 2009 fue el año del mayor llamamiento de la ONU hasta la fecha, con 9.700 millones, pese a haber sido un año relativamente tranquilo en lo que a desastres naturales se refiere. Una gran parte del incremento en las necesidades se ha debido a los llamamientos de cinco países afectados por conflictos de larga duración: la RDC (que experimentó un crecimiento del 28% en las necesidades), Chad (26%), Somalia (29%), Palestina/TPO (78%) y Zimbabue (24%).

Tal y como hemos observado, los países afectados por conflictos no sólo suponen la mayor parte de las necesidades, sino también la mayor parte del gasto. En 2008, 7.800 millones de ayuda humanitaria se destinaron a países afectados por conflictos, lo que supuso un 75,8% del gasto total de 10.300 millones.

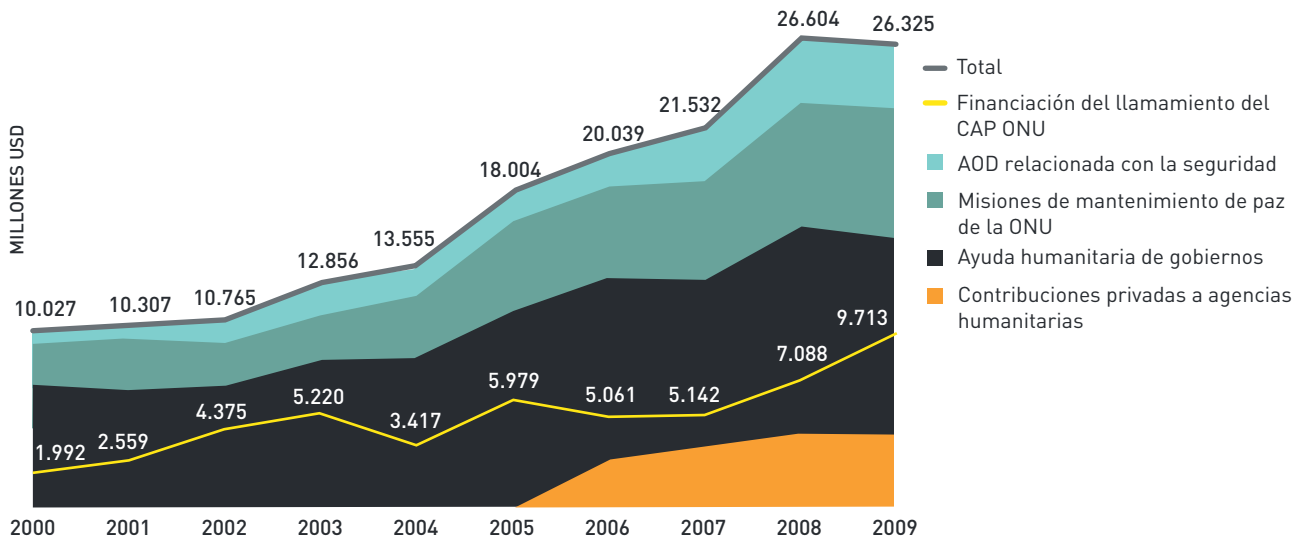
Estas cifras no se deben analizar sin tener en cuenta la considerable financiación que reciben otras actividades íntimamente relacionadas con la prestación de ayuda humanitaria.

Nº DE DESASTRES NATURALES	
1999	21
2000	32
2001	29
2002	31
2003	35
2004	34
2005	35
2006	32
2007	32
2008	32

	AH ASIGNADA POR PAÍS (M USD)	AH A PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTO	% DEL TOTAL
1999	5.800	2.700	46,70%
2000	5.000	3.000	60,00%
2001	5.600	3.400	61,10%
2002	6.100	4.000	65,30%
2003	7.200	5.500	77,10%
2004	7.200	5.600	78,10%
2005	9.100	7.300	79,50%
2006	8.600	7.000	80,90%
2007	7.900	6.000	75,70%
2008	10.300	7.800	75,30%
TOTAL	72.900	53.000	71,70%

Para detalles y metodología de países afectados por países véase *Conflict and the Military*.

GRÁFICO 3. AYUDA HUMANITARIA DE GOBIERNOS Y AOD EN SEGURIDAD Y MISIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU 2000-2009; CONTRIBUCIONES PRIVADAS 2006-2008



Nota: Hemos utilizado el gasto de 2008 para hacer un cálculo estimado del gasto en AOD en seguridad y contribuciones privadas de 2009. No tenemos datos adecuados para las contribuciones privadas anteriores a 2006.
Fuente: Development Initiatives basado en la base de datos de Operaciones Multilaterales de Paz de SIPRI, FTS OCHA ONU y CAD OCDE.

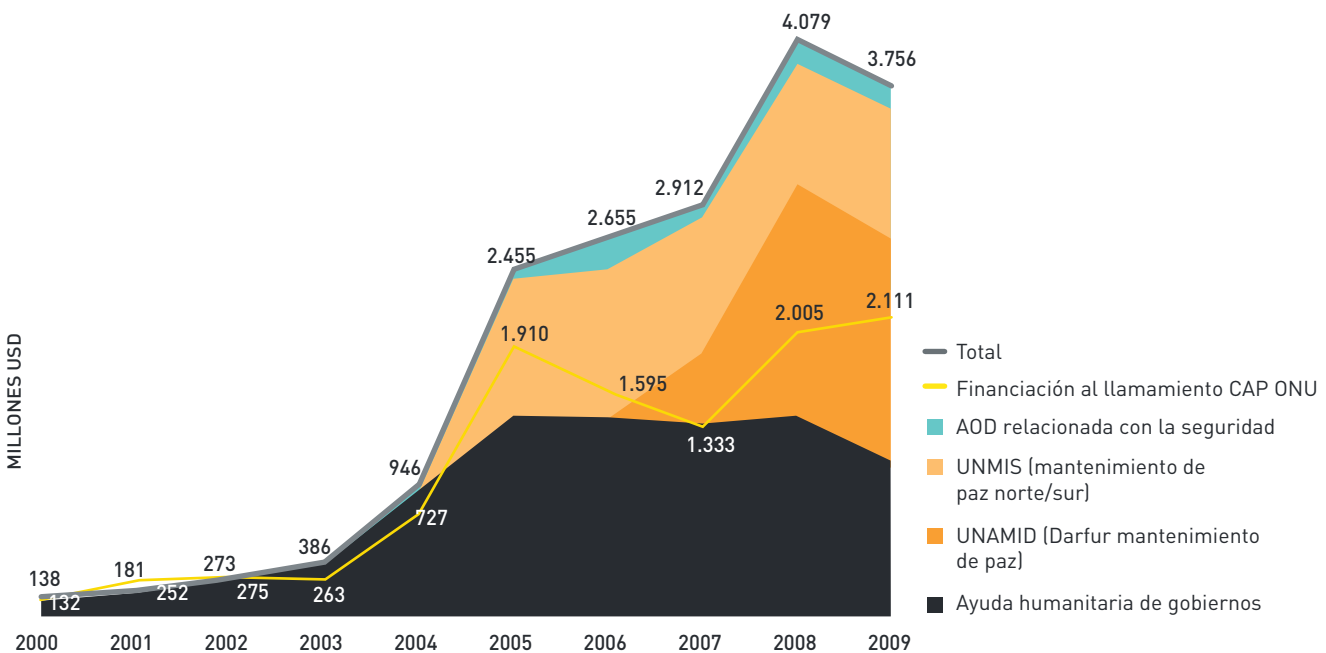
LA AYUDA HUMANITARIA EN CONTEXTO

En los últimos diez años no sólo se ha incrementado la ayuda humanitaria. El gasto de los gobiernos en ámbitos relacionados con la seguridad –para una gran diversidad de actividades que permiten a las personas no sólo vivir en paz, sino también recibir la ayuda humanitaria que necesitan– también ha aumentado, y de manera bastante más significativa que la propia ayuda

humanitaria. (Véase Gráfico 3).

Solamente el gasto para el mantenimiento de paz de Naciones Unidas ya se había casi triplicado hasta los 7.000 millones en 2009. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) –el gasto que no se clasifica como humanitario y que incluye elementos como la desmovilización y el retirado

GRÁFICO 4: AYUDA HUMANITARIA DE GOBIERNOS Y AOD EN SEGURIDAD Y MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN SUDÁN



Fuente: Development Initiatives basado en la base de datos de Operaciones Multilaterales de Paz de SIPRI, FTS OCHA ONU y CAD OCDE

de minas– también se ha incrementado notablemente: de sólo 820 millones en 2000 a 3.800 en 2008, cuatro veces y media más. Si añadimos la ayuda humanitaria a esta financiación directamente relacionada, podremos observar un incremento desde los 10.000 millones hasta los 26.300 entre 2000 y 2009, de los cuales, la gran mayoría se destinaron a emergencias complejas y prolongadas. (Véase Gráfico 4).

A nivel nacional, los cambios en el gasto total y la complejidad del gasto pueden resultar sorprendentes. En 2000, a medida que se prolongaba la guerra entre los movimientos de liberación del norte y del sur de Sudán, la comunidad

internacional estaba invirtiendo menos de 140 millones en ayuda humanitaria, y sólo 1.200 millones en AOD relacionada con la seguridad, sin una paz que mantener y, por tanto, sin fuerzas de mantenimiento de paz. La tendencia al alza del gasto resulta extraordinaria; solamente la ayuda humanitaria, generada sólo en parte a raíz de la crisis de Darfur, ha sido de más de 1.300 millones en cuatro de los últimos cinco años, ocho veces más que en 2000. Después de firmar el acuerdo de paz en 2005, el gasto total en estos ámbitos alcanzó los 2.500 millones y, para 2008, el gasto total había alcanzado los 4.100 millones.

LA AYUDA HUMANITARIA EN EL TRANCURSO DEL TIEMPO

EL PREDOMINIO DE LOS CONFLICTOS

Las situaciones de conflicto y post conflicto han acaparado la mayor parte del gasto desde 2000. Incluso Indonesia y Etiopía, países que han sufrido desastres naturales especialmente graves, han recibido una cantidad considerable de fondos para hacer frente a necesidades humanitarias relacionadas con los conflictos, y ambos países figuran en nuestra lista de Estados afectados por conflictos: Etiopía ha figurado en esta lista todos los años de la década e Indonesia ocho de los últimos diez años. De hecho, de los 20 principales receptores de ayuda humanitaria en la última década, sólo tres (la República Popular Democrática de Corea (RPDC), Zimbabue y Jordania (casi siempre para ayudar a los refugiados iraquíes) no están en nuestra lista de países afectados por conflictos. De las restantes 17 naciones, seis han aparecido en esa lista siete u ocho veces, una (Irak) ha aparecido nueve veces y siete países siempre han figurado en la lista como afectados por conflictos.

No todos estos países han continuado generando necesidades humanitarias significativas relacionadas con conflictos o situaciones de post conflicto. Se han producido algunas tendencias positivas; en 2009, Serbia, Angola y Burundi sólo recibían ya una pequeña fracción de la ayuda humanitaria que habían recibido anteriormente en esa década. Ni Angola ni Burundi habían recibido misiones de mantenimiento de paz y, mientras que Serbia alberga una misión de mantenimiento de paz con fuerzas armadas procedentes de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el contingente va a reducirse hasta

los 5.000 efectivos este año, habiendo alcanzado los 38.000 de 2002.

CONCENTRACIÓN DEL GASTO CON EL PASO DEL TIEMPO

La ayuda humanitaria está muy concentrada en un número relativamente reducido de países. Los ocho principales países receptores –Sudán, Palestina/TPO, Afganistán, Etiopía, Irak, Pakistán, Somalia y la RDC– suponen prácticamente la mitad de todo el gasto humanitario procedente de los gobiernos en los últimos diez años: 37.800 millones. Aunque todos estos países soportan desastres naturales, son los que sufren conflictos los que experimentan crisis prolongadas que acaparan la mayor parte del gasto.

Existen muchas tendencias negativas. Algunos países que han experimentado repuntes en la ayuda, sobre todo Afganistán e Irak, siguen recibiendo una enorme cantidad de financiación humanitaria. También hay muchos países (la mayoría por emergencias complejas y relacionadas con conflictos) en cuyo caso el incremento continuado de la ayuda ha alcanzado su máximo en 2008/9: Sudán, Uganda, Etiopía, Kenia, Somalia y la RDC.

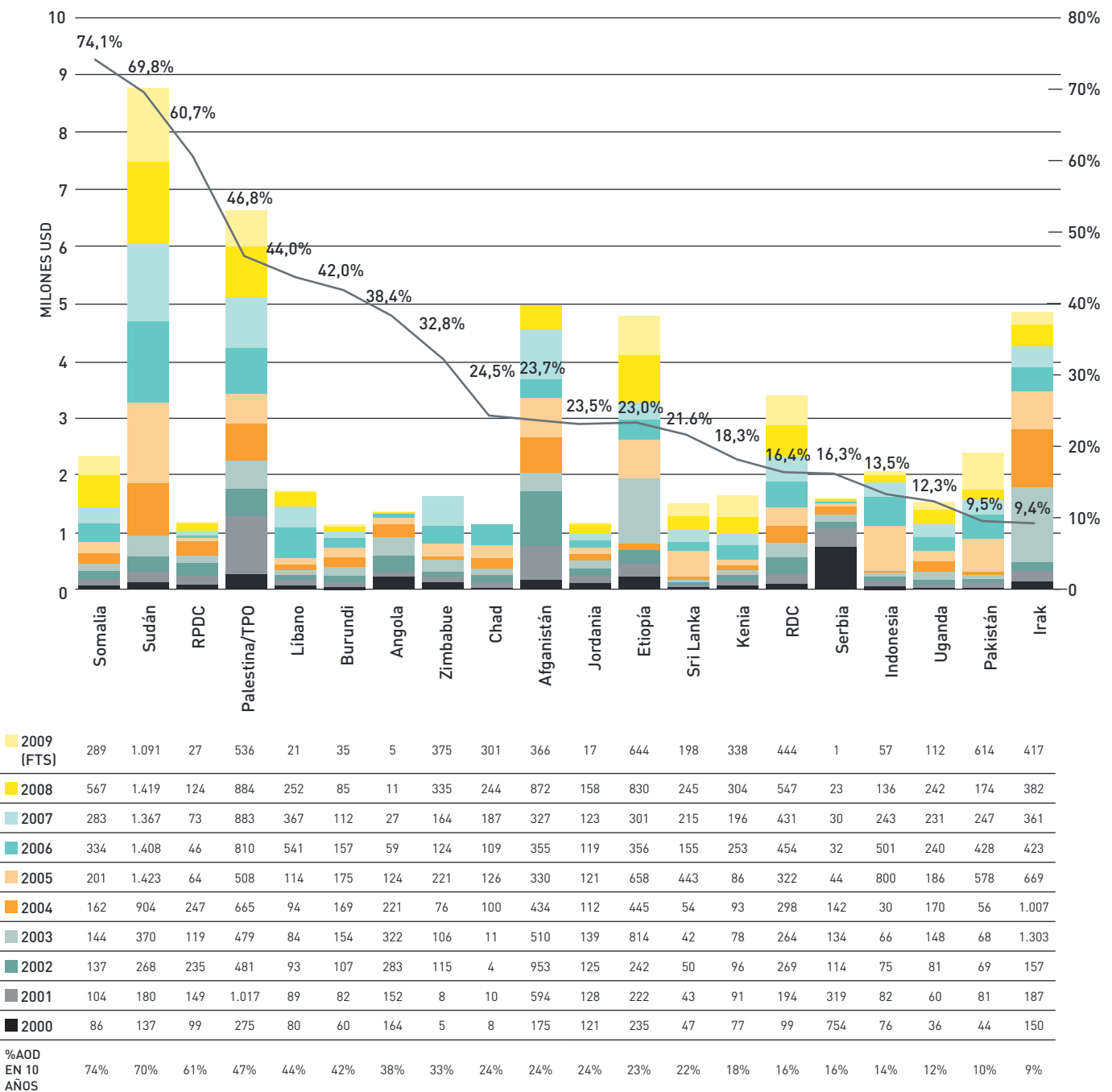
Y estas cantidades cada vez mayores de ayuda humanitaria vienen acompañadas de mayores cantidades de ayuda relacionada con la seguridad. La mayor parte de este dinero también se está gastando en los mismos países año tras año. Y, de estos países, como es lógico, la mayoría sufre conflictos. En casi todos los casos, la cantidad de ayuda humanitaria resulta especialmente significativa porque constituye, o bien el mayor porcentaje, o al menos una parte muy importante, de la ayuda total gastada.

LA AYUDA HUMANITARIA SUPONE UNA GRAN PARTE DE LA AYUDA TOTAL DE LA QUE DEPENDEN LOS PAÍSES

En los últimos diez años, la ayuda humanitaria de todos excepto dos de los 20 principales receptores ha representado más del 10% de su AOD total. En el caso de algunos países, la ayuda humanitaria supone una gran parte de la AOD. Tres países reciben más del 50% de la ayuda total en forma de ayuda humanitaria (Sudán, Somalia y la RPDC). Otros 10 países reciben entre el 20% y el 50% de su AOD en forma de ayuda humanitaria.

Por un lado, es probable que no resulte sorprendente que muchos de estos países reciban una parte tan enorme de su AOD en forma de financiación humanitaria; en definitiva, casi todos están en crisis. Sin embargo, la cuestión que se debería plantear es si la ayuda humanitaria, dado que supone una parte tan significativa año tras año, se está utilizando para responder a estas crisis de manera adecuada o no. Algunos donantes y organizaciones se han preguntado si su ayuda humanitaria sólo está sirviendo como baluarte contra las carencias más extremas cuando podría estar contribuyendo a reducir la vulnerabilidad con el paso del tiempo.

GRÁFICO 5: TOP 20 DE RECEPTORES DE AYUDA HUMANITARIA, 2000-2009, CLASIFICADOS POR PORCENTAJE DE AOD



Datos de AOD de 1999 a 2008. Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE y FTS de OCHA.

LA FLEXIBILIDAD DE LA AYUDA HUMANITARIA

No cabe duda de que uno de los principales desafíos que plantea contabilizar la ayuda humanitaria es la variedad de definiciones amplias y limitadas que se utilizan para describirla y rendir cuentas de ella. Por ejemplo, la definición del CAD-OCDE de ayuda humanitaria (“salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana”), permite muchas interpretaciones diferentes. Aunque esto supone un desafío a la hora de contabilizar y presentar los detalles de esta financiación, también permite resaltar la naturaleza cada vez menos clara de la financiación humanitaria en muchos contextos. Por eso, aunque la expresión “ayuda humanitaria” pueda significar búsqueda y salvamento, distribución inmediata de productos alimentarios y no alimentarios y asistencia sanitaria de emergencia, también puede referirse a alimentos o dinero por trabajo, a la prestación de servicios educativos, de sanidad o de medios de vida. La ayuda humanitaria no es sólo la respuesta inmediata o los primeros elementos de la recuperación; también implica acostumbrarse a prestar servicios básicos año tras año a países que sufren crisis prolongadas. Nuestro análisis del gasto por sectores durante la década ha mostrado que la financiación para alimentos y la financiación multisectorial siguen una pauta muy clara de capacidad de respuesta ante crisis repentinas (normalmente desastres naturales). Otros sectores experimentan un incremento más lento pero gradual en el gasto a lo largo del tiempo, un gasto que suele hacerse casi siempre en los mismos países afectados por conflictos año tras año.

Puede que este gasto no atraiga demasiado la atención. La prestación de ayuda humanitaria básica tras un desastre sigue captando más atención de los medios de comunicación y, de alguna manera, del propio sistema humanitario;

tanto el público como los políticos ejercen mucha presión a nivel nacional para responder a las grandes necesidades repentinas. Sin embargo, la mayor parte de la ayuda humanitaria se está gastando en los mismos países año tras año, y no sólo en la simple prestación de la ayuda, sino en una programación mucho más sólida.

En contextos de crisis políticas o de seguridad que no se han resuelto, la ayuda humanitaria, lejos de suponer una actuación a corto plazo para salvar vidas, parece ser en realidad un vehículo para la prestación de servicios básicos, alimentos y medios de vida a medio o incluso largo plazo. Tanto las solicitudes de financiación como la ayuda humanitaria de muchos de estos países afectados por conflictos se ha incrementado enormemente desde 2000; el gasto en ayuda humanitaria en Afganistán y Palestina se ha doblado; en Uganda y Somalia se ha cuadruplicado; en la RDC se ha quintuplicado; y en Sudán, ha sido por lo menos ocho veces mayor.

¿CÓMO AFECTA ESTO A LA EFICACIA?

All these facts about where and how
Todos estos datos sobre dónde y cómo se está destinando la ayuda humanitaria desafían la percepción convencional que de ella tiene el público y la política. Al pensar en la ayuda humanitaria, las personas piensan en la respuesta rápida a una crisis, cuando lo que importa es el tiempo y se ha creado una necesidad excepcional por circunstancias excepcionales. Pero para muchos países la ayuda humanitaria es la norma durante muchos años. Pese a esta realidad, los métodos de trabajo humanitarios no están pensados para el largo plazo; la ayuda humanitaria está diseñada para programarse y volverse a programar en ciclos relativamente cortos (normalmente de un máximo de un año) y para responder a necesidades identificadas de manera inmediata.

El puente que une la ayuda humanitaria y el desarrollo a más largo plazo es la reducción de la vulnerabilidad y fomento de la resiliencia. El llamamiento humanitario de Naciones Unidas de este año expresaba el dilema desde la perspectiva humanitaria: “¿Cómo debería identificar el sistema humanitario las crisis que tendrían que activar la acción humanitaria y que cumplen los requisitos para ser objeto de métodos y recursos humanitarios? Si una crisis se debe a una extrema vulnerabilidad crónica y a tensiones que no se ajustan a la típica imagen de un ‘desastre’, ¿significa eso que es un problema de ‘pobreza’ al que se debe responder únicamente con métodos y recursos de desarrollo?”.

La reducción de la vulnerabilidad, el fomento de la resiliencia, y la prestación de educación y otros servicios en zonas de difícil acceso, contribuyen a reducir inmediatamente y a más largo plazo la pobreza y a lograr alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya sea mediante financiación procedente de la ayuda humanitaria, de la ayuda al desarrollo o de otros fondos en general.

Esta contradicción entre las expectativas y la realidad del gasto humanitario provoca interrogantes sobre sus resultados. Si la ayuda humanitaria está financiando actividades que van más allá de mantener a las personas con vida y proteger la dignidad humana, si la ayuda humanitaria presta servicios básicos y sirve de apoyo para la recuperación, ¿qué tipo de mejoras deberíamos estar observando como resultado de todo ello? Si muchas de las personas más pobres viven su vida de manera vulnerable ante las repetidas crisis, ¿les servirá de algo una arquitectura de la ayuda que establece una línea muy clara entre las actividades humanitarias y las de desarrollo?

MAPA DE ACTORES DE LA AYUDA



NOTAS

Este mapa es ilustrativo y pretende mostrar los principales grupos de personas implicadas en las crisis humanitarias. No pretende sugerir conexiones lineales o relaciones de financiación.

Los receptores de la ayuda la reciben de una multiplicidad de fuentes y, en ocasiones, la ayuda pasa por varios intermediarios antes de llegar al receptor. Al receptor se le presentan pocas ocasiones para proporcionar a los actores internacionales información directa sobre lo que necesitan o lo que ya han recibido.

Los gobiernos proporcionan financiación humanitaria a través de la ONU, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las ONG, la colaboración público-privada y los gobiernos de los países afectados.

La ONU gestiona algunos mecanismos de financiación, ofrece apoyo directo a los receptores de la ayuda y también canaliza parte de su financiación a otras agencias humanitarias (entre las que se encuentran las ONG) para su ejecución.

Las ONG ofrecen apoyo directo, movilizan recursos y defienden acciones y políticas. Las ONG internacionales proporcionan ayuda directamente a los receptores, pero también trabajan a través de ONG locales.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja pueden proporcionar la ayuda directamente, y/o apoyarse mutuamente, y/o a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), y/o al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Los distintos ejércitos se suelen desplegar para dar apoyo a la respuesta humanitaria a desastres naturales y también suelen estar presentes en crisis humanitarias en misiones de mantenimiento de paz y operaciones de seguridad. Las misiones de mantenimiento de paz varían mucho en su implicación dentro de las crisis humanitarias en función del contexto, el carácter de su mandato y de la misión, y las actividades que incluye cada misión varían desde el intercambio limitado de información hasta la ejecución directa de los programas.

DATOS Y GUÍAS

¿POR QUÉ RESULTA TAN COMPLICADO CUANTIFICAR LA AYUDA HUMANITARIA?

La tarea de cuantificar la ayuda humanitaria resulta complicada debido a la cantidad de personas distintas que están implicadas en la donación y prestación de la ayuda, ya que cada una de ellas define y canaliza sus contribuciones, y rinde cuentas e informa sobre ellas de una manera distinta. No existe un registro central de la información, lo que dificulta la investigación y la búsqueda de una respuesta sencilla a una pregunta sencilla (“¿Cuánta ayuda humanitaria existe?”), e imposibilita el seguimiento de las aportaciones a través del sistema.

A todos los niveles se toman decisiones sobre dónde, cómo y cuándo gastar el dinero. Estas decisiones determinarán qué organizaciones recibirán apoyo, a qué personas se dará preferencia y a qué tipo de necesidades se va a responder. Una condición previa para mejorar la eficiencia y la eficacia es la aportación de datos más transparentes sobre cómo se canaliza el dinero a través del sistema.

Sin embargo, la principal laguna en los datos es la información sobre lo que realmente ha llegado al terreno. No contamos con un feedback sistemático de las personas a las que afectan las crisis sobre lo que han recibido y cuándo lo han recibido. Sin estos comentarios o datos globales sobre los productos básicos y servicios que se han recibido, resulta difícil calcular la eficacia y eficiencia de la respuesta humanitaria.

La primera etapa en el camino para poder seguirle la pista a la ayuda humanitaria desde el contribuyente hasta el beneficiario, pasando por el gobierno, es la transparencia del donante. En cierto sentido, la ayuda humanitaria se ha colocado por delante de la ayuda oficial al desarrollo (AOD o “ayuda”) en su conjunto porque ya existen muchos informes en tiempo real. Pero todos los donantes deberían dar transparencia total a sus transacciones humanitarias de forma oportuna, ajustándose a las normas comunes y de manera accesible para las personas y organizaciones de los países afectados. En septiembre de 2008 se lanzó en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo celebrado en Accra la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), que pretende incrementar la disponibilidad y el acceso a la información sobre los flujos de ayuda, obligando a los donantes a trabajar juntos y acordar una norma accesible para la publicación de la información sobre la ayuda, que incluya los siguientes puntos:

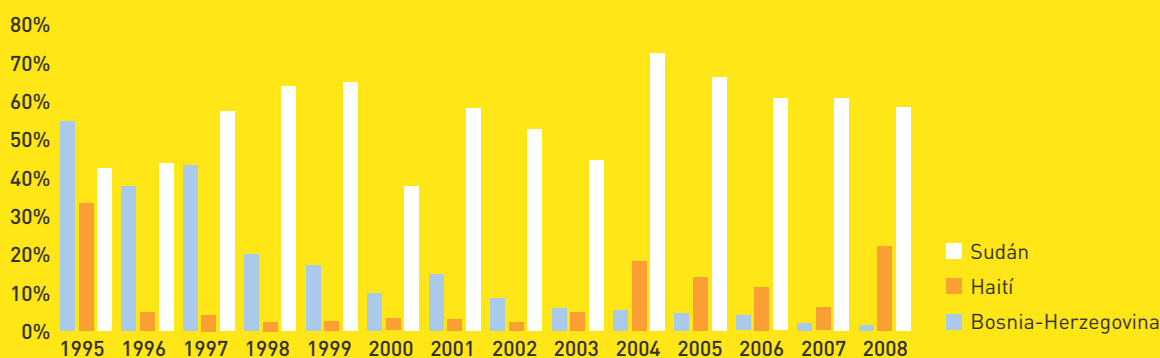
- Un acuerdo sobre lo que se va a publicar.
- Un sistema común para categorizar los distintos tipos de gastos/compromisos relativos a la ayuda, que suponga que todos los participantes utilicen la misma terminología y definiciones para que resulte más fácil compartir y comparar la información.
- Un formato electrónico común que haga que compartir información resulte más fácil, para que los donantes no elaboren numerosos informes diferentes con distintos objetivos, sino que puedan publicar los datos una sola vez para utilizarlos de muchas y diversas maneras.
- Un código de conducta que establezca qué información van a publicar los donantes y con qué frecuencia; cómo pueden acceder los usuarios a la información; y cómo los donantes van a rendir cuentas de su cumplimiento del código.

El movimiento para mejorar los procesos de presentación de informes y el incremento en la transparencia está adquiriendo velocidad y existe una serie de organizaciones y gobiernos que están trabajando para alcanzar objetivos similares. Entre tanto, estamos trabajando con la mejor información de la que disponemos e intentamos expresar con claridad aquello que sí se extrae de ella y aquello que no. Utilizando principalmente datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y del Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de OCHA, ofrecemos una indicación de las principales tendencias, utilizando a veces mediciones aproximadas e imputaciones. Creemos que los datos que proporcionamos son un buen comienzo, pero somos conscientes de que sólo reflejan una parte del contexto en términos de volumen total. No son datos exhaustivos. Por eso los complementamos con información procedente de otras fuentes obtenida mediante trabajos de documentación y, cada vez más, mediante la investigación en el terreno. Nuestro esfuerzo para poder proporcionar mejor información sobre los flujos de financiación es constante, sobre todo en las áreas de prestación de la ayuda, respuesta a nivel nacional, conflictos y ejércitos, necesidades, y gobiernos no pertenecientes al CAD.

LA DEFINICIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA

Se suele considerar que el término “ayuda humanitaria” se refiere a la ayuda y la acción designadas para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y conservar y proteger la dignidad humana durante y después de una emergencia. Se supone que se guía por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. En virtud de una resolución de la ONU, cada Estado tiene la responsabilidad de encargarse de las víctimas de

GRÁFICO 1: PORCENTAJES DE AOD HUMANITARIA EN BOSNIA-HERZEGOVINA, HAITÍ Y SUDÁN, 1995-2008



Nota: El gráfico muestra el descenso en el gasto en AOD humanitaria en Bosnia-Herzegovina (una crisis que tiene un comienzo, un transcurso y un final claros); grandes cantidades de ayuda al desarrollo gastada en actividades humanitarias en Sudán (una crisis que es más prolongada); y un gasto más esporádico en ayuda humanitaria en Haití (que ha sufrido crisis de comienzo repentino, bien relacionadas con el conflicto o como consecuencia de un desastre natural). Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE.

desastres naturales y otras emergencias, por lo que se suele considerar que por “ayuda humanitaria” se entiende la respuesta internacional que se ofrece con el consentimiento del país afectado.

La ayuda humanitaria se ofrece desde gobiernos, particulares, ONG, organizaciones multilaterales, organizaciones nacionales y empresas privadas. Muchas de ellas intentan diferenciar su ayuda humanitaria de la ayuda al desarrollo, pero trazan la línea de separación en distintos lugares y según distintos criterios. En la práctica, suele resultar difícil establecer dónde termina ese “durante y después de una emergencia” y dónde empiezan otros tipos de ayuda, en especial en situaciones de vulnerabilidad prolongada. La realidad es que se necesitan muchos tipos de ayuda y que para dar una respuesta eficaz habrá que hacer uso de todos los enfoques, instrumentos y mecanismos disponibles, no sólo de aquellos que entran dentro de una categoría concreta definida por el donante.

Las definiciones tradicionales de ayuda humanitaria suelen destacar que es “a corto plazo” y que se aporta la financiación para actividades “inmediatamente después” de un desastre. Pero la realidad es que casi toda la ayuda humanitaria se gasta en países afectados por conflictos a largo plazo. (Véase Gráfico 1).

Las respuestas tradicionales a crisis humanitarias, y las más fáciles de categorizar como tales, son aquellas que entran dentro de lo que se conoce como “respuesta de emergencia”, que incluiría: ayuda y servicios de socorro de tipo material (refugios, agua, medicinas, etc.); ayuda alimentaria de emergencia (programas de distribución y alimentación suplementaria a corto plazo); y servicios de coordinación de socorro, protección y apoyo (coordinación, logística y comunicaciones). Podría incluir también la reconstrucción y rehabilitación de emergencia (reparar infraestructuras ya existentes en lugar de actividades a más largo plazo diseñadas para mejorar el nivel de infraestructuras), y la prevención y preparación ante desastres (reducción de riesgos de desastre, sistemas de alerta temprana, stocks de emergencia y planificación para imprevistos). En virtud de los criterios del CAD-OCDE para la presentación de informes, estas actividades tienen que tener puntos de corte muy claros: por ejemplo, la seguridad alimentaria sin carácter de emergencia se define como ayuda “al desarrollo”, y la “preparación para desastres” excluiría el trabajo a largo plazo, como la prevención de inundaciones o de conflictos.

Sin embargo, a diferencia del CAD, otros donantes, fuentes de datos, investigadores y relatores podrían trazar líneas “humanitarias” en distintos sitios.

The GHD principles enable donors to use instruments that bypass state structures. Los principios de GHD permiten a los donantes utilizar instrumentos que eluden las estructuras estatales para prestar ayuda a países en los que quizá no podrían prestar ayuda al desarrollo. Puede que se produzca algo de tensión entre los principios de GHD y los relativos a Estados frágiles adoptados por la OCDE porque las necesidades de emergencia suelen ir codo con codo con la necesidad de actividades de construcción del Estado y de construcción de la paz. Esto implica mantener el equilibrio entre los principios humanitarios de neutralidad e imparcialidad y la necesidad de tomar decisiones inherentemente políticas sobre la capacidad de algunos grupos de actores, colaborando con antiguos combatientes y con la reforma del sector de la seguridad. Los principios de GHD determinan que los donantes

Ejemplos de principios que guían el trabajo en contextos humanitarios y de cooperación al desarrollo:

- la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo/Agenda de Acción de Accra (AAA)
- los Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles
- la Buena Acción Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés)

“fortalecerán la capacidad de los países y comunidades locales afectados para que respondan a las crisis humanitarias” (en la línea de los principios de París).

La coordinación entre los donantes figura en los tres grupos de principios, pero plantea uno de los principales desafíos, sobre todo en lo que se refiere a las situaciones de emergencia y de post conflicto y allí donde no se ha acordado una serie de objetivos para orientar la coordinación de los donantes. Los donantes han considerado que los mecanismos de financiación común, tales como los fondos humanitarios comunes, sirven para facilitar la coordinación entre donantes, pero los órganos de gobierno de estos fondos no siempre implican a sus gobiernos homólogos. Pero es que coordinar la financiación a través de un mecanismo común no es lo mismo que contar con una estrategia acordada y unos objetivos compartidos, ni puede sustituirlos.

DEFINICIONES DISTINTAS DE AYUDA HUMANITARIA

Buena Donación Humanitaria (GHD)

La definición de ayuda humanitaria que se acordó en Estocolmo en 2003 reafirmaba el objetivo y los principios distintivos de la acción humanitaria. El objetivo de la ayuda humanitaria es salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana. Los donantes que han firmado los principios de GHD deben asignar su ayuda humanitaria en función de las necesidades y sin discriminación (idea de imparcialidad). No deben favorecer a ningún bando dentro de una disputa política (idea de neutralidad). Los objetivos humanitarios son autónomos respecto a los objetivos políticos, económicos o de otra índole (idea de independencia). Ya son 36 los países que se han adherido a estos principios. www.goodhumanitariandonorship.org

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

En la línea de la definición de GHD, y dentro del contexto global de la ayuda oficial al desarrollo (AOD, o “ayuda”), el CAD define la ayuda humanitaria como la ayuda destinada a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de una emergencia. Para que un tipo de ayuda se clasifique como humanitaria, debe ser coherente con los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. www.oecd.org

Naciones Unidas

“La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los Principios Humanitarios, a saber:

- Humanidad: Se deberá responder al sufrimiento humano allí donde se encuentre, prestando especial atención a la población más vulnerable, como los niños, mujeres y ancianos. Se respetará y protegerá la dignidad y los derechos de todas las víctimas.
- Neutralidad: la asistencia humanitaria se proporcionará sin provocar hostilidad ni tomar parte en polémicas de naturaleza política, religiosa o ideológica.
- Imparcialidad: La asistencia humanitaria se proporcionará sin discriminación por origen étnico, género, nacionalidad, opiniones políticas, raza o religión. El socorro a los que sufren se guiará únicamente por las necesidades y se dará preferencia a los casos más urgentes de peligro. La adherencia a estos principios refleja una medida de rendición de cuentas de la comunidad internacional”. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 46/182, 1991.

Desde 1991, se han tomado diversas decisiones legislativas para reconocer el cambio en el contexto humanitario: desplazados internos, acceso, protección y seguridad del personal humanitario, relaciones entre agencias humanitarias y ejércitos, y la frecuencia y magnitud de los desastres naturales. Ochaonline.un.org

Foro de Alerta Temprana y Respuesta Temprana (FEWER)

“El conjunto de actividades diseñadas para mitigar el sufrimiento humano en situaciones de emergencia, sobre todo cuando las autoridades locales no pueden o no quieren prestar socorro. Entre estas acciones se encuentra: el reparto de alimentos, cobijo, vestido y medicamentos a través de servicios organizados; evacuación de las personas inocentes y vulnerables de las zonas de conflicto o de emergencia; restauración de las principales infraestructuras (agua, alcantarillado, abastecimiento energético); y enterramiento de los restos humanos”. www.fewer-international.org

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Ayuda que responde a las necesidades inmediatas de las personas afectadas por crisis y que se presta principalmente desde organizaciones no gubernamentales e internacionales. www.unhcr.org

PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE EL GASTO EN AYUDA HUMANITARIA

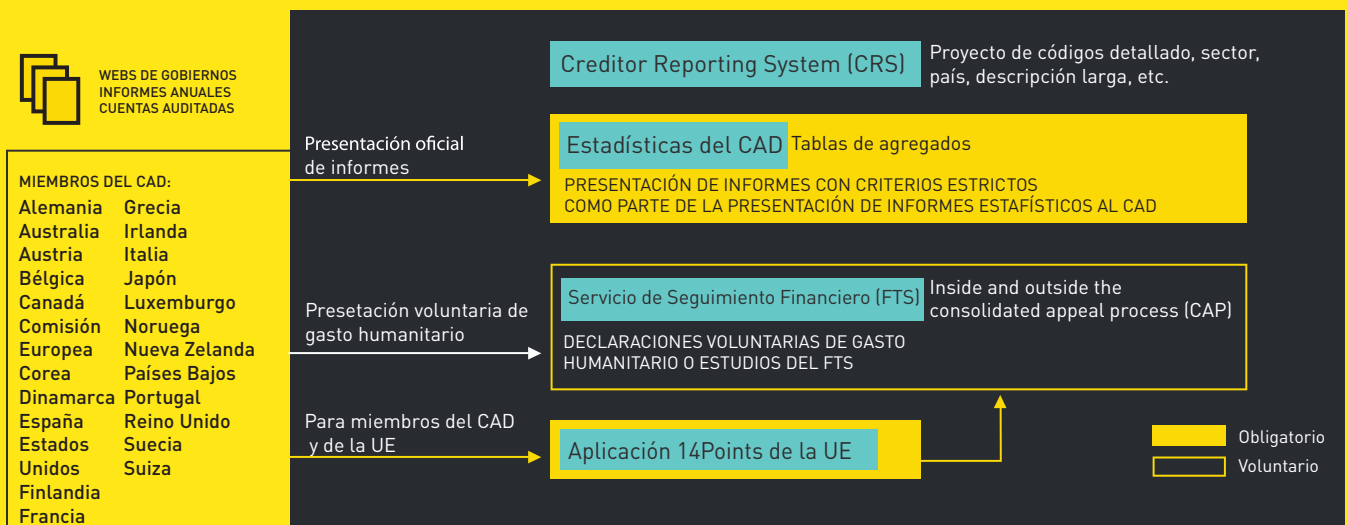
En la respuesta a las crisis humanitarias están involucrados los particulares, las ONG, los gobiernos locales y nacionales, las agencias de la ONU y las organizaciones internacionales. Aunque es posible que todas estén obligadas a presentar informes en virtud de las normas locales o nacionales sobre rendición de cuentas (por ejemplo, cumplir con las auditorías), no existe ninguna obligación universal de definir, canalizar, rendir cuentas o presentar informes sobre las contribuciones a la ayuda humanitaria de una misma manera. A diferencia de la ayuda al desarrollo, que se guía por los principios de apropiación de los gobiernos de países en vías de desarrollo y el alineamiento respecto a las estrategias nacionales, la ayuda humanitaria suele eludir las estructuras del Estado receptor. Se canaliza a través de muchas organizaciones diferentes antes de que resulte visible para las personas afectadas por los desastres. Por ello resulta difícil cuantificar y hacer un seguimiento de la ayuda humanitaria.

De entre los principales participantes en el contexto de la ayuda humanitaria, sólo existe un grupo que está obligado a presentar informes sobre el gasto humanitario en virtud de criterios estrictos y siguiendo líneas comparables cada año: la Comisión Europea y los 23 gobiernos donantes que forman parte del CAD-OCDE. Anualmente presentan informes sobre su AOD, entre la que se encuentra la ayuda humanitaria, a la Dirección de Cooperación al Desarrollo (DCD). Los datos del CAD nos permiten establecer cuánta ayuda humanitaria están prestando los donantes del CAD, dónde la están gastando, a través de quién la gastan y de qué manera se relaciona con el resto de su AOD. Los datos agregados se publican en las tablas estadísticas del CAD-OCDE (OECD DAC Stat tables). Los informes más exhaustivos sobre los proyectos se publican en el Creditor Reporting System (CRS). Todos los datos se pueden descargar de internet. (Véase diagrama más abajo).

La presentación de informes a la otra fuente principal de información sobre ayuda humanitaria, el FTS de UN OCHA, es voluntaria. El FTS recibe datos de los gobiernos donantes y las agencias receptoras, y también obtiene información sobre promesas de contribuciones concretas que se han realizado a través de los medios de comunicación o las páginas web para donantes, o que se han mencionado en conferencias sobre promesas de contribuciones. Se suelen cotejar y conciliar los datos, pero los criterios para presentación de informes no son los mismos que los del CAD-OCDE, en los que al gasto se le deben asignar unos códigos muy estrictos que establecen el tipo de ayuda humanitaria. Los gobiernos donantes pueden presentar información al FTS además de sus informes "oficiales" presentados al CAD, pero las cifras citadas pueden no coincidir, porque las definiciones incluyen distintos elementos y puede que el FTS no capte todos estos elementos.

PRESENTACIÓN DE INFORMES LOCAL/NACIONAL

PRESENTACIÓN DE INFORMES INTERNACIONAL/MUNDIAL

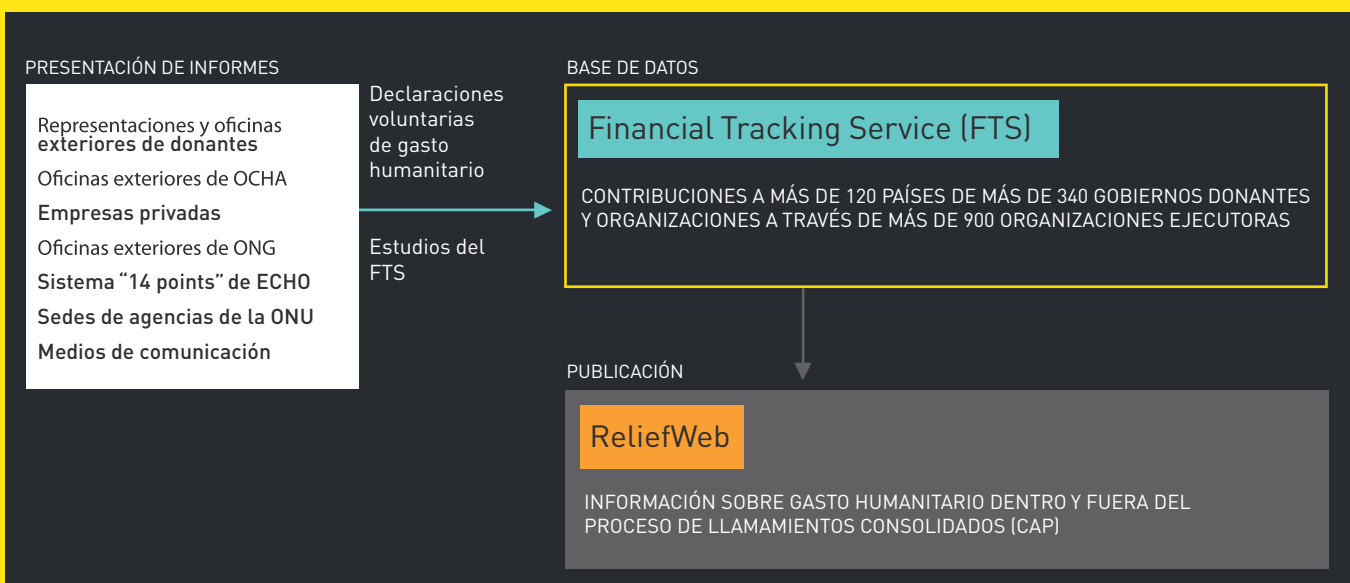


Aunque este servicio ofrece un seguimiento de las contribuciones a muchísimas organizaciones humanitarias ejecutoras (900, en el caso del FTS de UN OCHA solamente en 2008), no se incluyen todas las contribuciones de los gobiernos o de fuentes privadas. Como ilustración de este punto, el número de gobiernos no pertenecientes al CAD que presentan informes al FTS varía en función del año (53 en 2000, 98 en 2005, 90 en 2009, por ejemplo), de manera que todos los análisis quedan bastante sesgados. Algunas contribuciones a la ayuda humanitaria quedan sin contabilizar en su totalidad y otras directamente no se contabilizan, y se debe obtener información complementaria de otras fuentes.

Algunos donantes no pertenecientes al CAD están creando bases de datos para detectar las entradas y salidas de dinero para la ayuda (un ejemplo sería México o Colombia). La oficina para la Coordinación de la Ayuda Exterior (OCFA) de los Emiratos Árabes Unidos está registrando de manera retrospectiva todos los flujos de ayuda en la línea de los códigos y definiciones del CAD-OCDE y el FTS.

Los particulares y los donantes privados (como el sector empresarial) contribuyen a las crisis humanitarias a través de los impuestos (que emplean los gobiernos y que después se incluyen en los informes al CAD y/o el FTS) y también directamente a través de las ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja o las agencias de la ONU. Aunque las organizaciones suelen registrar estas contribuciones por separado y las publican en sus cuentas auditadas, la realidad es que no existe una sola fuente de información sobre la cantidad a la que ascienden estas contribuciones privadas.

Las transferencias directas de dinero a amigos y a las comunidades afectadas por crisis humanitarias pueden quedar grabadas en los datos sobre remesas que publica el Banco Mundial. Sin embargo, las remesas son flujos privados de dinero y no están sujetas a la presentación de informes a nivel internacional, de manera que la información del Banco Mundial no es necesariamente exhaustiva ni específica de las situaciones humanitarias.

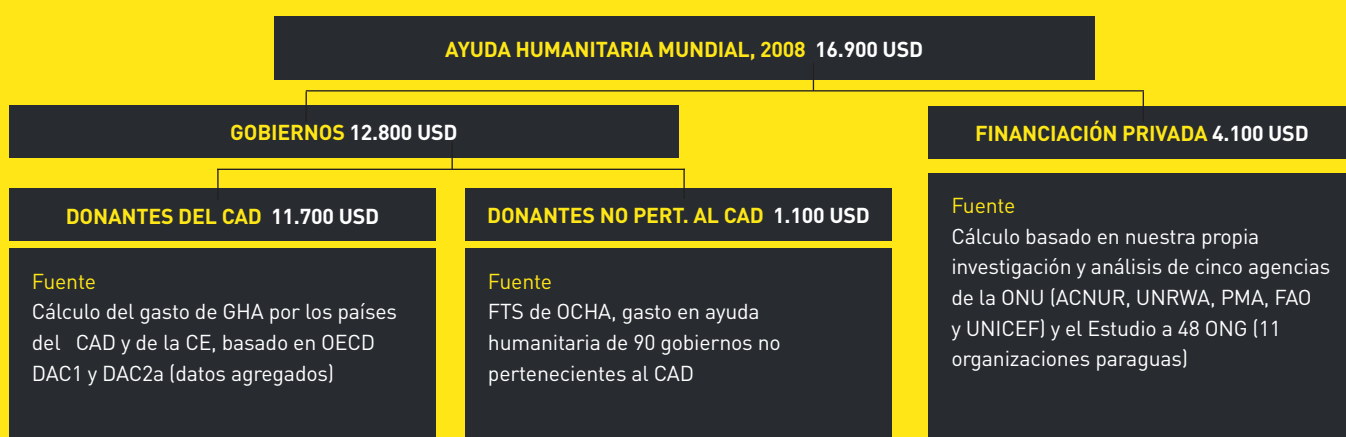


FUENTES DE DATOS: ¿DE DÓNDE OBTENEMOS LA INFORMACIÓN?

Nuestros datos sobre gasto de 2008 provienen de:

- 23 gobiernos del CAD y la Comisión Europea (CE), tal y como figuran en los informes del CAD-OCDE
 - Suponen el 70% de nuestras cifras totales de ayuda humanitaria mundial.
 - Indican cuánto se ha donado al primer receptor.
 - Indican el país y región de destino si el donante lo ha especificado.
- 96 gobiernos no pertenecientes al CAD que han presentado informes al FTS de UN OCHA (o se ha presentado información sobre su ayuda).
 - El ámbito abarcado varía de año en año. Las contribuciones registradas en el año 2000 fueron de 53 países; 98 en 2005 y 90 en 2009.⁹
- Contribuciones privadas a cinco agencias de la ONU (ACNUR, UNRWA, PMA, FAO y UNICEF), que se obtienen de los informes anuales y de las respuestas a nuestras solicitudes de información.
- Contribuciones privadas a 48 agrupaciones de ONG, obtenidas de los informes anuales y las respuestas a nuestras solicitudes de información.
- Contribuciones privadas al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), obtenidas de sus cuentas auditadas y sus informes anuales.
- Contribuciones privadas realizadas a las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, obtenidas de una respuesta a nuestra solicitud directa de información.

FUENTES DE LA AYUDA HUMANITARIA MUNDIAL, 2008



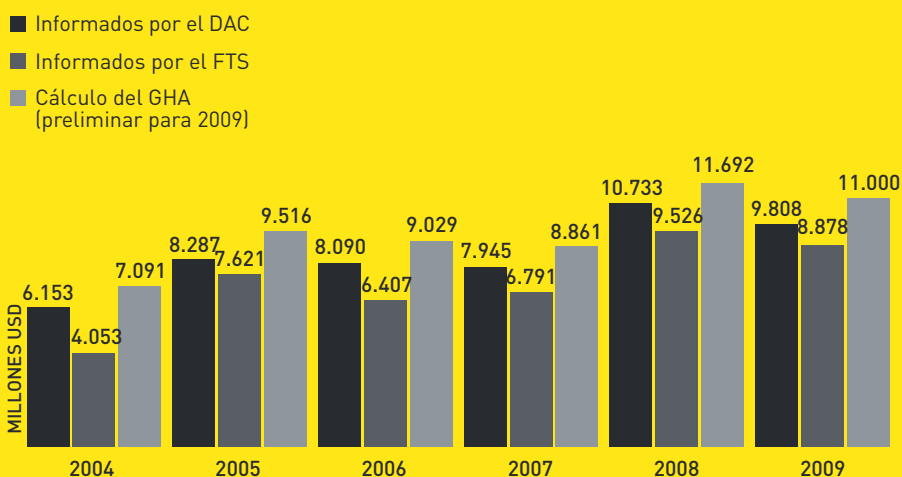
	USD		FUENTE DE DATOS		
ONG INTERNACIONALES				5.700	m
• De los donantes no pertenecientes al CAD	4,4	m	FTS OCHA ONU		
• De los donantes del CAD a las ONG internacionales (inc. ONG operativas e institutos de investigación)	402,2	m	CRS CAD OCDE		
• De los donantes del CAD a ONG nacionales registradas en el país donante	1.551,1	m	CRS CAD OCDE		
• De contribuciones privadas	3.700,0	m	Cifra estimada basada en nuestra propia investigación del Study Set de 48 ONG (114 organizaciones)		
ONG LOCALES				47,3	m
• De los donantes del CAD a ONG nacionales en países en desarrollo	47,3	m	CRS CAD OCDE		
COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR)				646,0	m
• Financiación de los gobiernos del CAD	611,1	m	CRS CAD OCDE en el capítulo de gobiernos y en el total global; hemos usado los datos del informe anual del CICR en el capítulo de agencias humanitarias (953,7 millones USD)		
• Financiación de los gobiernos no pertenecientes al CAD	2,3	m	FTS OCHA ONU		
• Financiación privada	32,7	m	informe anual CICR		
FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA (FICR)				227,5	m
• Financiación de los gobiernos del CAD	29,8	m	CRS CAD OCDE en el capítulo de gobiernos y en el total global; hemos usado los datos proporcionados por la FICR en el capítulo de agencias humanitarias (millones USD 110,9)		
• Financiación de los gobiernos no pertenecientes al CAD	6,4	m	FTS OCHA ONU		
• Financiación privada	191,3	m	Información proporcionada a Development Initiatives por la FICR		
SOCIEDAD NACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA (PAÍSES DONANTES)				252,7	m
• De los donantes del CAD a las Sociedades Nacionales (países donantes)	157,8	m	CRS CAD OCDE		
• De los donantes no pertenecientes al CAD a las Sociedades Nacionales (países donantes)	94,9	m	FTS OCHA ONU		
• Todos los demás donantes a las Sociedades Nacionales (países donantes)	0,1	m	FTS OCHA ONU (detalles de 8 de las 186 Sociedades Nacionales)		
SOCIEDAD DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA DE UN PAÍS AFECTADO					m
• De los donantes del CAD a Sociedades Nacionales (países receptores)	1,4	m	CRS CAD OCDE		
• De los donantes no pertenecientes al CAD a Sociedades Nacionales (países receptores)	1,4	m	FTS OCHA ONU		
• Todos los demás donantes a las Sociedades Nacionales (países receptores)	1,1	m	FTS OCHA ONU (detalles informados por 20 Sociedades Nacionales afectadas)		
FONDOS DE AGENCIAS DE LA ONU Y ORGANIZACIONES				7.800	bn
• De los donantes del CAD a organismos multilaterales y agencias de la ONU	6.922,5	m	CRS CAD OCDE		
• De los donantes no pertenecientes al CAD a organismos multilaterales y agencias de la ONU	670,7	m	y FTS OCHA ONU		
• De contribuciones privadas	188,2	m	Cifra estimada basada en nuestra investigación del ACNUR, UNRWA, PMA, FAO y UNICEF		
SECTOR PÚBLICO (GOBIERNOS/AGENCIAS GUBERNAMENTALES TANTO EN PAÍSES DONANTES COMO AFECTADOS)				2.100,0	m
• Donantes del CAD	1.728,6	m	CRS CAD OCDE		
• Donantes no pertenecientes al CAD	348,7	m	FTS OCHA ONU		
OTROS/SIN CÓDIGO				457,2	m
• Donantes del CAD	454,2	m	CRS CAD OCDE		
• Donantes no pertenecientes al CAD	3,1	m	FTS OCHA ONU		
TOTAL				17.200	m

Los 256 millones de USD de diferencia en los 16.900 millones de USD totales y los 17.200 millones de USD desglosados detalladamente se debe a la diferencia entre los totales de las tablas DAC1 y DAC2 y los CRS CAD

COMPARACIÓN BREVE DE LOS DATOS DEL CAD-OCDE Y LOS DEL FTS DE UN OCHA

Si se observa el gráfico sobre gasto en ayuda humanitaria detectado por el CAD y el FTS se puede sugerir que han detectado cifras similares en las contribuciones de los donantes del CAD en 2008 y 2009, pero no significa que estén detectando los mismos datos. Por ejemplo, las contribuciones a los ejércitos para su formación en derechos humanos no se puede contabilizar como AOD y, por tanto, no figura en los datos del CAD, pero sí es posible que un donante o una agencia lo hayan registrado como gasto humanitario y así lo hayan comunicado al FTS.

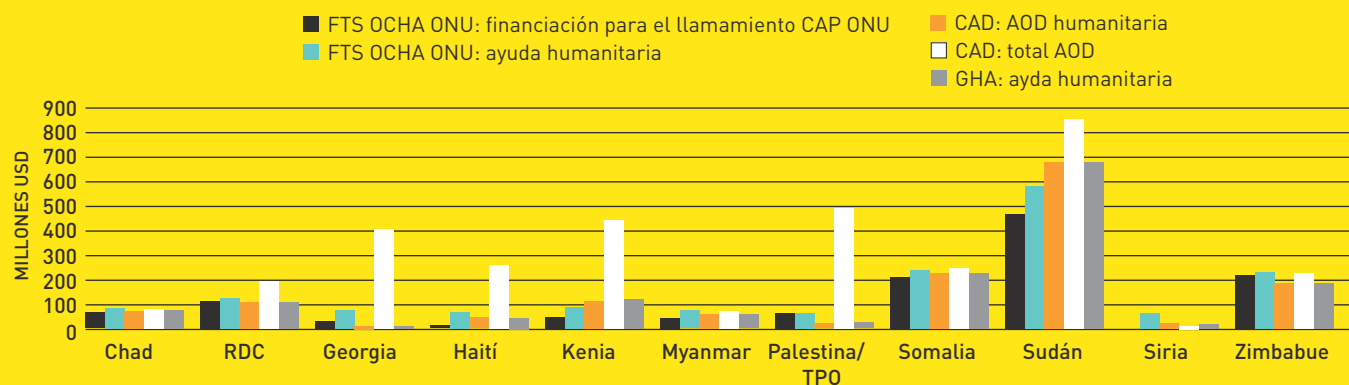
GRÁFICO 2: DISTINTAS EXPRESIONES DE AYUDA HUMANITARIA DE LOS DONANTES DEL CAD, 2004-2008



Fuente: FTS OCHA ONU y CAD OCDE.

	FTS	ESTADÍSTICAS CAD
PUNTOS FUERTES	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de flujos dentro de un país/crisis Gestión de la ayuda: porque los datos son en tiempo real Detección de flujos de donantes de fuera del CAD y contribuyentes privados Países con un UN CAP: datos más completos y mejor validados Datos a nivel de proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Mediciones de tendencias en la AOD hacia países, sectores y donantes concretos, además de los resultados de la AOD respecto a los objetivos Comparativas a lo largo del tiempo con elementos iguales Comparativas entre donantes Comparativas entre países receptores
PUNTOS DÉBILES	<ul style="list-style-type: none"> Comparativas a lo largo del tiempo Comparativas entre iguales de los países donantes Comparativas entre iguales entre los países receptores: del CAP y de fuera del CAP Informes desiguales: frecuencia y entre donantes Falta de definiciones/códigos de elaboración de informes (sobre todo fuera del CAP) Estado de las contribuciones (promesas y compromisos) 	<ul style="list-style-type: none"> Sólo incluye donantes del CAD y algunos miembros de la OCDE que presentan informes voluntariamente Los datos del CAD tardan en publicarse: se publican datos preliminares limitados en abril para el año anterior, pero los datos completos no se publican hasta diciembre Concordancia de las entradas con las salidas Gestión de la ayuda en países receptores Seguimiento de la ayuda más allá del gobierno receptor
RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> Los flujos quedan sin calcular en su totalidad, se cuentan en exceso o se duplican Omisión de flujos financieros clave 	<ul style="list-style-type: none"> Misinterpretations of data arising from the treatment of ODA flowing through multilateral agencies Omissions of key financial flows Differentiation between humanitarian and development assistance

GRÁFICO 3: DISTINTAS EXPRESIONES DE AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A UN GRUPO DE PAÍSES, 2008



Fuente: Development Initiatives basado en los datos del FTS OCHA ONU y CAD OCDE.

NOTAS ESPECÍFICAS SOBRE EL USO DEL FTS EN EL INFORME DE GHA 2010

- Descargamos los datos del FTS para el periodo 2000-2009 utilizando la función “Make Custom Table” entre el 8 de marzo y el 6 de abril de 2010. Los datos que el FTS ofrece en línea pueden cambiar a diario; por ello, utilizamos datos descargados para nuestros análisis, para intentar garantizar la coherencia de nuestros datos en todas las cadenas de trabajo y a lo largo de todo el año.
- En el momento de la descarga, algunos donantes no habían enviado todavía sus informes definitivos para 2009, y no se habían procesado todos los informes de ECHO. Por tanto, 480 millones de dólares en contribuciones de la CE se registraron como “promesas de contribución” (pledges) en esa fase, y ahora podrían figurar como compromisos/contribuciones en la base de datos.
- Se debe tener cuidado de no presuponer que a una agencia está “infrafinanciada” en un llamamiento sólo en función de los datos que ofrece el FTS:
 - o el dinero se coloca en la columna de “promesas de contribución” (o pledges) hasta que la agencia que hace el llamamiento confirma que lo ha recibido; algunas agencias tardan más que otras en realizar este proceso
 - o el dinero también puede figurar en la columna de “promesas de contribución” hasta que se haya procesado
- UNRWA, por ejemplo, registró 60 millones de dólares en promesas de contribuciones pendientes para 2009. Sólo se cubrió el 70% de las necesidades establecidas en su llamamiento, de manera que quedaron 125 millones sin cubrir. Esta necesidad pendiente podría reducirse hasta la mitad si se cubren las promesas pendientes y se convierten en contribuciones “dentro del llamamiento”.
 - o al descargar los datos, figuraban 853 millones como promesas pendientes, entre los que se incluían: 388 millones clasificados como “agencias de la ONU, ONG o Cruz Roja, detalles por recibir”; 278 millones en promesas al PMA.
- 394 millones de dólares estaban todavía clasificados como “Sector sin especificar” en 2009 dentro del CAP (un 5,7% de la financiación total del llamamiento), una cifra que alcanza los 770 millones en términos de toda la ayuda humanitaria que se registró a través del FTS.

NOTAS ESPECÍFICAS SOBRE EL USO DE LOS DATOS DEL CAD-OCDE EN EL INFORME GHA 2010

- Los datos se descargaron el 24 de abril de 2010.
- Aunque los datos del CAD incluyen a Corea como país perteneciente en las líneas de resumen dentro de la tabla (“Países del CAD, Total”), lo hemos considerado como donante no perteneciente al CAD dentro de este informe, que se centra en los datos de 2009. Corea se unió al CAD en enero de 2010.
- Los datos de 2009 son preliminares y parciales; los datos definitivos completos del año se publicarán en diciembre de 2010 (y nos ofrecerán información sobre los países receptores en 2009 y un desglose de actividades, además de permitirnos publicar una cifra de ayuda humanitaria que no sea estimada en el caso de los donantes del CAD).
- Distinguimos entre “países pertenecientes al CAD” y “donantes del CAD”, ya que entre estos últimos se encuentra la Comisión Europea.

OTRAS BASES DE DATOS UTILIZADAS PARA ESTE INFORME

Sistemas de Gestión de la Información sobre la Ayuda (AIMs, por sus siglas en inglés) y Bases de Datos de Ayuda de Donantes (DADs, por sus siglas en inglés)

Los AIMs y los DADs se crearon para permitir que los países receptores registraran e hicieran el seguimiento de la ayuda que llegaba de donantes internacionales. De las 46 bases de datos de este tipo, 19 están disponibles en Internet: las de Camboya, Afganistán, Kurdistán, Pakistán, Tailandia, Sri Lanka, Indonesia, India, República Centroafricana (RCA), Irak, Kirguistán, Papúa Nueva Guinea, Sierra Leona, Vietnam, Mozambique, Nicaragua, Sudáfrica, Uzbekistán y Palestina/TPO.

Base de datos sobre desastres EM-DAT del CRED

El Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), ubicado dentro de la Facultad de Salud Pública de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), en Bruselas, supone una fuente puntera en materia de información sobre el impacto de los desastres. Uno de los proyectos principales de datos del CRED es la base de datos EM-DAT sobre desastres, que contiene datos sobre el impacto de 16.000 desastres masivos desde el año 1900. Los datos proceden de las agencias de la ONU, ONG, aseguradoras, institutos de investigación y agencias de prensa. La EM-DAT se complementa con la base de datos CE-DAT del CRED sobre emergencias complejas, que sirve como fuente única de indicadores sobre la salud (principalmente la mortalidad, la malnutrición y las tasas de vacunación contra la rubeola) para monitorizar a las poblaciones afectadas por conflictos.

Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI)

El SIPRI, creado en 1966, es un instituto internacional e independiente que se dedica a la investigación sobre conflictos, armamento, control de armas y desarme. Gestiona datos sobre los siguientes temas:

- Tendencias en las relaciones internacionales y la seguridad.
- Operaciones multilaterales de paz: operaciones de la ONU y de otros organismos desde 2000, incluyendo la ubicación, las fechas de su despliegue, la operación, el mandato, los países participantes, las cifras de personal, los costes y las víctimas mortales.
- Gasto militar de 172 países desde 1988, facilitando la comparación del gasto militar de los distintos países: en la divisa local y con los precios actuales; en dólares estadounidenses, a precios constantes y tipos de cambio constantes; y como porcentaje del PIB.
- Transferencias de armas más convencionales desde 1950

UN CERF

Nuestros datos del CERF se han obtenido de la página web de UN CERF.

Informe sobre Desarrollo Humano (HDR) del PNUD

El HDR utiliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para medir el desarrollo humano haciendo la media de una pequeña muestra de indicadores sencillos sobre la salud, la educación y los niveles de vida. Utilizamos los datos de HDR/IDH en los estudios de caso de este informe.

Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala (UCDP)

El UCDP lleva registrando datos sobre conflictos violentos desde 1970. Su definición de conflicto armado –“una incompatibilidad en disputa que concierne al gobierno y/o al territorio, en la que el uso de la fuerza entre las dos partes, de las que al menos una es el gobierno de un Estado, tiene como resultado por lo menos 25 víctimas mortales en combate por año natural” – está empezando a ser la norma para definir y estudiar sistemáticamente los conflictos. Esta institución mantiene una base de datos operativa en Internet sobre los conflictos armados y la violencia organizada desde 2004.

CÁLCULOS Y METODOLOGÍA

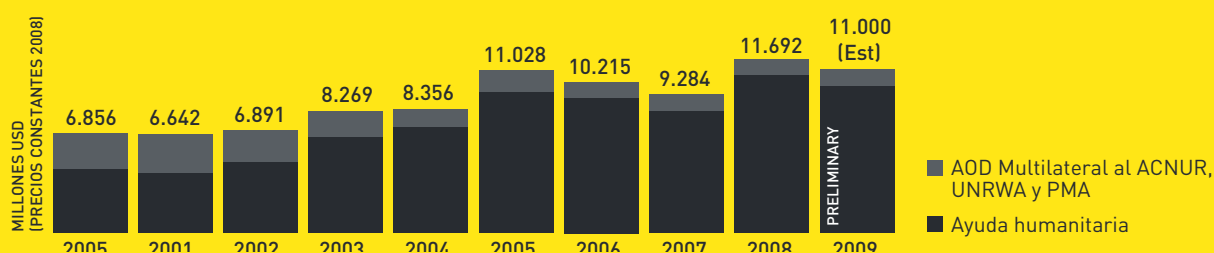
GOBIERNOS

Donantes del CAD-OCDE

El término “donantes del CAD” incluye a la Comisión Europea, así como a los gobiernos del CAD. Corea entró a formar parte del grupo de donantes del CAD oficialmente el 1 de enero de 2010. A efectos de este informe, se ha excluido a Corea de las cifras de donantes del CAD y ha sido clasificado como donante no perteneciente al CAD.

En la presentación de informes del CAD, la ayuda humanitaria representa un sector de la AOD. Entre otros sectores de la AOD se encuentra la agricultura, el gobierno, la salud, la educación, el agua y los servicios sanitarios. Normalmente, estos otros sectores reciben el nombre colectivo de “ayuda al desarrollo”.

GRÁFICO 4: CÁLCULO DEL GHA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE LOS DONANTES DEL CAD, 2000-2009



Nota: El dato de ayuda humanitaria para 2009 es preliminar. Los datos de la AOD multilateral al ACNUR, UNRWA y PMA de 2009 no se publicarán hasta diciembre de 2010. Por tanto, nuestro gráfico es estimado, basado en los datos de 2008. Fuente: CAD OCDE.

Entre la ayuda humanitaria que se incluye en los informes del CAD está el gasto en: respuesta de emergencia (ayuda material y servicios de socorro, ayuda alimentaria de emergencia y servicios de socorro y coordinación); reconstrucción y rehabilitación; y prevención y previsión de desastres.

Sin embargo, aunque el gasto en ayuda humanitaria que se transmite al CAD incluye el dinero que los gobiernos emplean a través de ONG, agencias multilaterales y fondos de la ONU, sociedades público-privadas y agencias del sector público, no tiene en cuenta las contribuciones fundamentales de los donantes que son totalmente no finalistas, que se hacen en forma de contribuciones multilaterales de AOD a agencias de la ONU que tienen, casi exclusivamente, mandatos humanitarios. Para calcular el gasto en ayuda humanitaria de los donantes del CAD, añadimos:

- La ayuda humanitaria tal y como aparece en el punto I.A.1.5 (desembolsos netos) de la base de datos DAC1 Official and Private Flows (Flujos oficiales y privados)
- Los desembolsos totales de AOD a ACNUR, UNRWA y PMA, como receptores, recogidos en la base de datos DAC2a ODA Disbursements (Desembolsos AOD):
 - o no incluimos toda la AOD al PMA, sino que utilizamos un porcentaje para tener en cuenta que el PMA también tiene un mandato “de desarrollo”
 - o nuestros cálculos también incluyen la ayuda humanitaria que se ha asociado a UNICEF, UNFPA, PNUD y a “ONU Otros” en las tablas de DAC2a.

La CE, ¿es donante o receptor multilateral?

La CE ejerce funciones de agencia donante y de receptor multilateral de los fondos de los Estados miembros. Proporciona apoyo como donante directo a los países en vías de desarrollo, a la vez que desempeña un papel “federativo” con otras instituciones de la CE y Estados miembros de la UE.

Consideramos a la CE como donante a los efectos de nuestros análisis de donantes del CAD. Sin embargo, la AOD que es totalmente no finalista (“multilateral”) a la CE supone un componente básico del conjunto de contribuciones a la ayuda y a la AOD de algunos donantes; por ello, calculamos la ayuda humanitaria de la CE (incluyendo su propia AOD multilateral no finalista a ACNUR, UNRWA y el PMA como donante) y prorrateamos una parte de esta ayuda para cada Estado miembro de la UE que pertenece al CAD: Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

El CERF y la financiación común a nivel nacional

Las contribuciones de los donantes del CAD al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y la financiación común a nivel nacional se declaran a los fondos respectivos y también se registran como parte de la ayuda oficial de los donantes que declaran al CAD. No obstante, por definición, la financiación del CERF no se puede asignar por países, aunque la financiación dirigida a los fondos comunes a nivel nacional se puede relacionar por países (por ejemplo, la financiación que va a Haití a través del Fondo de Respuesta a Emergencias [ERF] se incluirá como parte de la financiación de un donante a Haití). Por tanto, para poder ofrecer una síntesis más completa de las contribuciones humanitarias de un donante a otro país, y para garantizar que las decisiones de aportar financiación mediante mecanismos comunes no supongan la falta de presentación de informes sobre las contribuciones de un donante a un país, imputaremos la cantidad con la que se ha contribuido de hecho a través del CERF y la añadiremos país por país a su ayuda humanitaria.

Nuestra imputación de las contribuciones de los donantes a un país a través del CERF son sencillas: la contribución de Noruega supuso un 14,3% de la financiación del CERF en 2007. El CERF asignó 5,4 millones de dólares a Afganistán. Por tanto, la contribución de Noruega fue del 14,3% de 5,4 millones, es decir, 0,8 millones.

Totales asignables por país y región

Hay una diferencia entre el gasto en ayuda humanitaria de un donante y el total asignable por país o por región de ese mismo donante. Las principales razones son: (i) parte de la ayuda humanitaria es para asistencia regional/transfronteriza y no se puede asignar a un país concreto; (ii) los datos del CAD que utilizamos para analizar el gasto humanitario se basan en DAC1 y muestran las subvenciones, mientras que los datos del CAD que muestran los desembolsos asignados a cada país receptor se basan en DAC2a e incluyen los prestamos; (iii) los desembolsos que se realizan a las agencias multilaterales (que se muestran en el gasto oficial de un donante) cada año no serán iguales que los desembolsos que hacen las agencias multilaterales, porque pueden incluir gastos de reservas o dinero recibido en años anteriores.

AGENCIAS HUMANITARIAS

Entre las agencias humanitarias se encuentran las organizaciones de la ONU y otras organizaciones internacionales y las ONG. Utilizamos datos del CRS, del CAD y del FTS de UN OCHA para proporcionar información sobre los ingresos que reciben de los donantes las agencias humanitarias. Para poder complementar nuestra representación de los ingresos que reciben las agencias humanitarias de fuentes gubernamentales, analizamos:

- Información y cuentas auditadas que nos proporciona una serie de estudios de 48 ONG que forman parte de 11 alianzas y federaciones de ONG representativas y de renombre.
- Información y cuentas auditadas de informes anuales procedentes de las cinco agencias de la ONU (ACNUR, UNRWA, PMA, FAO y UNICEF); para completar los datos de gasto del UNRWA en actividades fuera de Palestina/TPO se utilizaron datos del FTS; todos los datos financieros relativos a las actividades dentro de Palestina/TPO se obtuvieron directamente de la oficina de UNRWA en Cisjordania.
- Información que obtenemos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

El periodo de tiempo que abarca nuestro estudio es 2007 y 2008, excepto en los casos en los que se han utilizado datos de 2006 y 2009 con el objeto de establecer comparativas. Las cifras financieras reales se guían por los ejercicios contables de las organizaciones que son objeto de estudio, que varían considerablemente y pueden abarcar un año natural, o terminar el 31 de marzo, el 30 de junio o el 30 de septiembre. En el análisis se han combinado distintos ejercicios contables/económicos y en la práctica, las cifras se refieren periodos de algo más de 12 meses.

Serie de Estudios sobre ONG (Study Set)

El número de organizaciones que se incluyen en la Serie de Estudios (Study Set) puede variar en los distintos apartados del capítulo, dato que siempre se ha expresado claramente en las notas de las cifras y las tablas que representan las series de datos.

En el caso de algunas alianzas de ONG y “organizaciones paraguas” las cifras que ofrecen sus miembros sólo están destinadas a la presentación de informes, y no a la contabilidad, por lo que quizá no coinciden con las de las cuentas auditadas de cada ONG que sea miembro de dichas alianzas.

RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

Nuestro trabajo sobre la respuesta a nivel nacional se ha basado en la información procedente de nuestros estudios de caso en Uganda y Bangladesh (véase www.globalhumanitarianassistance.org para más detalles). También se han extraído datos del FTS (que registra la respuesta a nivel nacional de 44 países entre 2000 y 2009) y de AIMS.

TABLA 1: ESTUDIO CONJUNTO ONG

ORGANIZACIÓN	NÚMERO DE MIEMBROS
Action Contra el Hambre	3
CARE	1
Concern	3
International Medical Corps	2
Comité de Rescate Internacional	3
Médicos Sin Fronteras	19
Mercy Corps	1
Norwegian Refugee Council	1
Oxfam	13
Save the Children	1
World Vision	1

Fuente: Development Initiatives

CONCEPTOS BÁSICOS Y DEFINICIONES

Afectados por conflicto	Utilizando la base de datos del Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala (UCDP), se derivó un conjunto de Estados afectados por conflictos para cada año entre 1999 y 2009, con el objeto de determinar la incidencia de los conflictos activos en un año concreto (incluyendo conflictos con actores estatales y otros en los que no participaban actores estatales, pero en los que se producían más de 25 víctimas en combate), y en los que la presencia de misiones multilaterales de mantenimiento de paz (excluyendo las misiones puramente civiles) y la no recurrencia a la violencia indicaban que el país está en post-conflicto.
Agencia multilateral	Instituciones internacionales con membresía gubernamental que conducen todas sus actividades, o una parte significativa, a favor de los países en vías de desarrollo y receptores de la ayuda. Entre ellas se encuentran los bancos de desarrollo multilaterales (por ejemplo, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales), las agencias de la ONU y las agrupaciones regionales (por ejemplo, algunas agencias de la UE o árabes).
Alivio de la deuda	El alivio de la deuda se puede considerar como parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de un donante del CAD. Puede ser en forma de cancelación, consolidación, refinanciación o reorganización.
AOD multilateral	La ayuda humanitaria multilateral es la financiación que se da a las agencias de la ONU, las organizaciones internacionales o la CE para que la utilicen a su total discreción dentro de su mandato. No puede ser nunca finalista.
Ayuda humanitaria mundial	Término utilizado en el contexto del proyecto de Global Humanitarian Assistance (GHA) para referirse a la ayuda humanitaria de los gobiernos y de las contribuciones privadas.
Ayuda oficial al desarrollo (AOD)	La AOD es una subvención o préstamo procedente de una fuente "oficial" (un gobierno) a un país en vías de desarrollo o a una agencia multilateral para la promoción del desarrollo y el bienestar económicos.
Ayuda/asistencia humanitaria	Término genérico utilizado para describir la ayuda y las acciones diseñadas para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de una emergencia. Informamos sobre lo que otros clasifican como "humanitario".
Buena Donación Humanitaria (GHD)	Iniciativa creada en 2003 por gobiernos donantes en una reunión en Estocolmo, con la idea de trabajar para obtener una ayuda humanitaria eficaz y de principios. Los firmantes deben asignar su ayuda humanitaria en función de las necesidades y sin discriminación (idea de imparcialidad); no deben favorecer a ningún bando dentro de una disputa política (idea de neutralidad); y sus objetivos humanitarios deben ser autónomos respecto a objetivos políticos, económicos y de otra naturaleza (idea de independencia). Ya son 36 los firmantes de estos principios.
Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)	El CAD es el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus miembros son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y la Comisión Europea. Estos miembros han "acordado garantizar la expansión del volumen agregado de recursos que se ponen a disposición de los países en vías de desarrollo y mejorar su eficacia".
Compromiso	Se refiere a las promesas firmes –pero no necesariamente vinculantes jurídicamente– de ayuda que realizan los donantes.
Coordinador de Socorro en Emergencias (ERC)	El Vicesecretario de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Socorro en Emergencias (USG/ERC) es el responsable de supervisar todas las emergencias que solicitan la ayuda humanitaria de la ONU. El USG/ERC puede designar un coordinador humanitario (HC) para dentro de un país.
Dentro del llamamiento CAP	Fondos de los donantes para necesidades identificadas dentro de un llamamiento consolidado o inmediato de la ONU.
Dirección de Cooperación para el Desarrollo (CDC)	La CDC (Dirección de Cooperación para el Desarrollo) actúa como secretaria general del CAD, prestando apoyo técnico y operativo en: asuntos de buenas prácticas y cooperación al desarrollo; movilización de financiación para la AOD para el desarrollo y la reducción de la pobreza; estadísticas sobre el esfuerzo mundial por el desarrollo; fomento de la eficacia de la ayuda.

Donaciones privadas	Contribuciones de particulares, fundaciones privadas, fundaciones, empresas y sociedades privadas.
Enfoque de clusters	Mecanismo presentado en diciembre de 2005 por la ONU para la coordinación por sectores con el objeto de “mejorar la habilidad del ERC (mundialmente) y de los coordinadores humanitarios (en el terreno) para gestionar la respuesta humanitaria eficazmente”.
Financiación gubernamental	La financiación gubernamental incluye los gastos de gobiernos de dentro y fuera del CAD y de la Comisión Europea.
Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)	Fondo común humanitario a nivel mundial establecido por las Naciones Unidas para facilitar una asistencia humanitaria más oportuna y fiable para los afectados por desastres naturales y conflictos armados.
Fondo de Reserva para el Socorro en casos de Desastre (DREF)	Fondo humanitario gestionado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para la respuesta rápida ante desastres.
Fondos comunes a nivel país	Mecanismos de financiación común que operan al nivel nacional y se utilizan para responder a crisis dentro de ese país. Entre ellos se encuentran los CHF y los ERF.
Fondos de respuesta a emergencias (ERF)	Los ERF son fondos comunes de emergencia que operan en varios países. Se gestionan desde la ONU y están diseñados para desembolsar fondos de manera rápida para una serie de actores en respuesta a las necesidades urgentes e inmediatas.
Fondos Humanitarios Comunes (CHF)	Los CHF son mecanismos de financiación común a nivel nacional gestionados por Naciones Unidas. Facilitan la asignación de dinero en función de las necesidades (tal y como se definan en el plan de acción humanitario de emergencia).
Índice de Evaluación de Necesidades Globales (GNA)	La Unión Europea ha pasado de un mero recuento de las personas afectadas por desastres al desarrollo de un índice comparable de 139 países afectados por la crisis o la vulnerabilidad que unifica los datos de una enorme variedad de fuentes y utiliza indicadores que abarcan el desarrollo, la pobreza, los desastres naturales o los causados por el hombre, los desplazamientos de población, la malnutrición, las tasas de mortalidad y los niveles de financiación de los donantes. Este índice GNA identifica los países más vulnerables, que son los que más se ven afectados por los desastres, y después evalúa hasta qué punto están afectados por las crisis y no se ha respondido a sus necesidades humanitarias.
Llamamiento consolidado	Instrumento para estructurar una respuesta humanitaria coordinada a emergencias complejas y/o graves dentro del proceso de llamamientos consolidados (CAP) de UN OCHA.
Llamamiento fuera del CAP	Hay dos sentidos en los que un llamamiento puede darse fuera del CAP: el primero se referiría al dinero destinado a una crisis pero no para el llamamiento de la ONU para afrontar esa misma crisis; el segundo sería la financiación que no tiene ninguna conexión con ningún llamamiento de la ONU.
Llamamiento inmediato	El llamamiento inmediato, que forma parte del CAP, es un instrumento para estructurar una respuesta humanitaria coordinada al comienzo de una emergencia inmediata. Lo origina el coordinador humanitario de Naciones Unidas consultando con el IASC. También se consulta al gobierno del país afectado.
Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA)	La OCHA es la rama de la Secretaría de Naciones Unidas responsable de unir a los actores humanitarios para garantizar una respuesta coherente a las emergencias. Su misión es movilizar y coordinar una acción humanitaria eficaz y de principios en común con los actores nacionales e internacionales para aliviar el sufrimiento humano en los desastres y emergencias, promover los derechos de las personas necesitadas, promover la preparación y la prevención y facilitar soluciones sostenibles.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	La OCDE agrupa a 30 países miembros “comprometidos con el gobierno democrático y la economía de mercado” y ofrece un foro donde los gobiernos pueden comparar e intercambiar experiencias políticas, identificar buenas prácticas y promover decisiones y recomendaciones.
Países de ayuda humanitaria de largo plazo	Los países de ayuda humanitaria de largo plazo se definen como aquellos países que reciben un porcentaje de la AOD mayor que la media (11,6% en 2008), excluyendo el alivio de la deuda en forma de ayuda humanitaria durante más de ocho años entre 1995 y 1998.
Plan de Acción Humanitaria Común (CHAP)	Plan estratégico para la respuesta humanitaria en un país o región concretos.

Precios constantes	Las cifras constantes (en términos reales) muestran cómo ha cambiado el gasto con el tiempo si se eliminan los efectos de los tipos de cambio y de la inflación. Los deflatores del CAD, junto con los tipos de cambio anualizado se pueden consultar en: www.oecd.org/dac . El año que el CAD ha utilizado como base para el tipo durante 2010 ha sido 2008.
Proceso de llamamientos consolidados (CAP)	El objetivo del CAP es establecer una estrategia común y ejecutar una respuesta coordinada a las emergencias complejas y los desastres naturales. La habilidad para cumplir este objetivo depende del grado de financiación de los programas dentro del CAP. Véase también llamamiento “consolidado” y llamamiento “inmediato”.
Producto interior bruto (PIB)	Los valores totales en el mercado de los bienes y servicios producidos por los trabajadores y el capital dentro de las fronteras de una nación.
Remesas	Transferencias privadas entre particulares –normalmente familiares o amigos– en otro país.
Renta nacional bruta (RNB)	El valor total de los bienes y servicios producidos dentro de un país (es decir, su PIB), junto con los ingresos recibidos de otros países (normalmente intereses y dividendos), menos los pagos similares realizados a otros países.
Servicio de seguimiento financiero (FTS)	El FTS es una base de datos mundial que registra en tiempo real toda ayuda humanitaria bilateral y en especie. Se centra especialmente en los llamamientos consolidados e inmediatos. Lo gestiona la Oficina de Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Los datos del FTS se obtienen de los donantes y las organizaciones receptoras.

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIMS	Sistemas de Gestión de la Información sobre la Ayuda
AMISOM	Misión de la Unión Africana en Somalia
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
APF	Fondo de Apoyo a la Paz para África (CE)
BDRCS	Sociedad de la Cruz Roja en Bangladesh
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	Proceso de llamamientos consolidados
CE	Comisión Europea
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias
CERP	Programa de Respuesta a Emergencias de Estados Unidos
CHAP	Plan de acción humanitaria común
CHF	Fondos humanitarios comunes. Un mecanismo de financiación común dentro de un país
CICR	Comité Internacional de Cruz Roja
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CRS	Creditor Reporting System (CAD) (Sistema de notificación del acreedor)
CRS	Catholic Relief Services
DANIDA	Agencia de Ayuda al Desarrollo Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores danés
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
DEMA	Agencia Danesa de Gestión de Emergencias
DFAIT	Ministerio Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DoD	Ministerio de Defensa
DPKO	Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas
RPDC	República Popular Democrática de Corea
DRC	Consejo Danés sobre Refugiados
DREF	Fondo de reserva para el socorro en casos de desastre
DRT	Development Research and Training, Uganda
EAU	Emiratos Árabes Unidos
ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria (anteriormente, Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea)
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la UE
ERC	Coordinador de Socorro en Emergencias
ERF	Fondo de respuesta a emergencias. Un mecanismo de financiación común a nivel nacional
ERS/LRA	Ejército de Resistencia del Señor (LRA en inglés)
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de Cruz Roja y la Media Luna Roja
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTS	Servicio de Seguimiento Financiero (UN OCHA)
GHA	Global Humanitarian Assistance (el programa)
GHD	Buena Donación Humanitaria
GoB	Gobierno de Bangladesh
GPSF	Fondo de Paz y Seguridad Mundial (Canadá)
HCT	Equipo humanitario en el país
HIC	Países de renta alta
HRF	Fondo de respuesta humanitaria
IATI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

IfS	Instrumento de Estabilidad (CE)
IMC	International Medical Corps
IRC	Comité Internacional de Rescate
IRFFI	Fondo Fiduciario Internacional para la Reconstrucción de Irak
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (Fuerzas lideradas por la OTAN en Afganistán)
ITF	Iraq Trust Fund (Fondo fiduciario para Irak)
LTHAC	Países de ayuda humanitaria de largo plazo
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas en Haití
MONUC	Misión de la Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MSB	Agencia para las contingencias civiles del Gobierno de Suecia
NCA	Norwegian Church Aid
NRC	Norwegian Refugee Council (Consejo de Noruega para los refugiados)
OBC	Organizaciones de Base Comunitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OING	Organización Internacional No Gubernamental
ONU / UN	Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PDNA	Evaluación de necesidades posterior a un desastre
PIB	Producto interior bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Iniciativa sobre la deuda de países pobres muy endeudados
RCA	República Centroafricana
RDC	República Democrática del Congo
RNB	Renta nacional bruta
RSS	Reforma del sector de la seguridad
S/CRS	Oficina del Departamento de Estado de los Estados Unidos para el Coordinador para la Construcción y la Estabilización
SAF	Stabilisation Aid Fund (Reino Unido, fondo de ayuda para la estabilización)
SALW	Armas ligeras y de pequeño calibre
SCF-UK	Save the Children Reino Unido
SIPRI	Instituto Internacional de Estudios para la paz de Estocolmo
START	Stabilization and Reconstruction Task Force (Canadá, Grupo de acción para la estabilización y reconstrucción)
TPO	Territorios palestinos ocupados
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UN DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
UN OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
UNAMSIL	Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en Sudán
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina

CONVENCIONES DE NOMENCLATURA PARA PAÍSES Y CLASIFICACIONES REGIONALES

Utilizamos las siguientes definiciones regionales, en virtud de las definiciones del CAD, y en los casos en que resulta útil para nuestro análisis la separación y/o otras agrupaciones, las definiciones de UN DESA.

EUROPA	
EUROPA ORIENTAL	Bielorrusia, Bulgaria, Eslovaquia, Federación Rusa, Hungría, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumanía, Ucrania
EUROPA DEL NORTE	Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas Anglonormandas, Islas Feroe, Letonia, Lituania, Noruega, Reino Unido, Suecia
EUROPA DEL SUR	Albania, Andorra, Bosnia Herzegovina, Croacia, Eslovenia, España, ex República Yugoslava de Macedonia, Gibraltar, Grecia, Italia, Malta, Montenegro, Portugal, San Marino, Santa Sede, Serbia
EUROPA OCCIDENTAL	Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Suiza



















ÁFRICA	
ÁFRICA ORIENTAL	Burundi, Comoras, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Reunión, Ruanda, Seychelles, Somalia, Tanzania, Uganda, Yibuti
ÁFRICA CENTRAL	Angola, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe
ÁFRICA DEL NORTE	Argelia, Egipto, Jamahiriya Árabe Libia, Marruecos, Sáhara Occidental, Sudán, Túnez
ÁFRICA MERIDIONAL	Botsuana, Lesoto, Namibia, Suazilandia, Sudáfrica
ÁFRICA OCCIDENTAL	Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Santa Helena, Senegal, Sierra Leona, Togo
ÁFRICA SUBSAHARIANA (O "SUR DEL SAHARA")	Combinación de África Oriental, Central, Meridional y Occidental


LAS AMÉRICAS	
CARIBE	Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Cuba, Dominica, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago
CENTROAMÉRICA	Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá
NORTEAMÉRICA	Bermudas, Canadá, Estados Unidos, Groenlandia, San Pedro y Miquelón
SUDAMÉRICA	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Islas Malvinas, Guayana Francesa, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela

ASIA Y ORIENTE MEDIO	
ASIA ORIENTAL	China, Hong Kong, Japón, Macao, Mongolia, República de Corea, República Popular Democrática de Corea
SUR DE ASIA CENTRAL	Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Irán (República Islámica de), Kazajstán, Kirguistán, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán
SUR DE ASIA ORIENTAL	Brunéi Darussalam, Camboya, Indonesia, Filipinas, República Democrática Popular de Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor Oriental, Vietnam
ASIA OCCIDENTAL	Arabia Saudí, Armenia, Azerbaiyán, Bahréin, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Georgia, Irak, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Territorios Palestinos Ocupados, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Turquía, Yemen
AUSTRALIA/NUEVA ZELANDA	Australia, Nueva Zelanda
MELANESIA	Fiji, Islas Salomón, Nueva Caledonia, Papúa Nueva Guinea, Vanuatu
MICRONESIA	Guam, Islas Marianas del Norte, Islas Marshall, Kiribati, Estados Federados de Micronesia, Nauru, Palaos
POLINESIA	Islas Cook, Islas de Wallis y Futuna, Niue, Polinesia Francesa, Pitcairn, Samoa, Samoa Americana, Tokelau, Tonga


TABLAS DE REFERENCIA

TABLA 1: 30 PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE AH, 2008

2008	GOBIERNOS		MECANISMOS FINANCIACIÓN		CAP ONU	¿AH DE LARGO PLAZO?			
	US\$M	DONANTES DEL CAD (DATOS CAD)	DONANTES NO PERTENECIENTES AL CAD	CERF			CHFS Y ERFS	NECESIDADES	FINANCIACIÓN
SUDÁN 	1.394,6	24,4	16,0	149,6	2.004,5	1.401,9	69,9%	64,7%	14
AFGANISTÁN 	868,4	3,5	18,2		662,5	476,5	71,9%	21,0%	11
ETIOPÍA 	828,6	0,9	31,5	68,2	583,4	400,5	68,6%	21,2%	12
PALESTINA/TPO 	792,7	91,6	5,0	2,5	736,5	565,8	76,8%	43,6%	14
SOMALIA 	562,6	4,1	11,7	12,5	477,1	348,8	73,1%	63,4%	14
RDC 	545,2	1,9	41,1	142,9	452,2	338,7	74,9%	29,4%	14
IRAK 	379,2	2,9	11,6	21,1	317,9	257,6	81,0%	16,7%	10
MYANMAR 	359,6	68,0	28,4		374,4	265,4	70,9%	34,9%	12
ZIMBABUE	332,7	2,4	11,5	3,4	274,3	209,2	76,3%		
KENIA	301,8	2,3	26,0		207,6	136,9	66,0%	14,7%	11
LÍBANO 	251,6	0,3	1,0		121,1	73,2	60,5%	40,5%	14
SRI LANKA 	245,4	0,0	12,5		118,7	107,3	90,4%		
CHAD 	243,3	0,6	12,3		114,3	73,0	63,9%		
UGANDA	240,5	1,2	5,7		58,1	25,3	43,5%		
HAITÍ 	203,8	0,9	16,0	5,5	26,9	15,4	57,2%		
PAQUISTÁN 	172,5	2,0	18,7		18,8	18,8	100,0%		
JORDANIA	149,9	8,1	3,5		17,1	6,0	35,1%	20,8%	13
BANGLADESH	138,7	0,0	1,0		14,8	8,0	54,2%		
INDONESIA	135,7	0,0	-	1,5	5,1	5,1	100,0%		
RPDC	108,9	15,5	-					53,7%	14
SIRIA	106,9	5,1	7,6					38,5%	14
COSTA DE MARFIL 	104,1	0,3	12,1						
GEORGIA 	100,1	8,2	3,0						
CHINA	94,6	125,1	8,0						
LIBERIA 	90,7	0,1	1,9					38,8%	14
NEPAL 	86,1	0,1	12,6	0,1					
BURUNDI 	84,9	0,0	5,2					36,1%	14
COLOMBIA	83,5	0,1	1,8						

 Afectados por conflicto

 Porcentaje de media del total de AOD, 1995-2008

 Número de años donde el % de AH es mayor que el 11,6%

Nota: la financiación proporcionada a través de los mecanismos de financiación procede de gobiernos y fuentes privadas.
Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE y FTS OCHA ONU, así como nuestra propia investigación.

TABLA 2: 40 PRINCIPALES DONANTES DE AYUDA HUMANITARIA, 2008

2008	TOTAL	POR CIUDADANO	OTRA AOD (EXCLUIDO ALIVIO DEUDA)
	Millones USD	USD	Millones USD
TOP 40 DONANTES			
ESTADOS UNIDOS	4.380,8	14,4	26.624,0
PMA	2.934	-	-
CE	2.009,8	4,1	14.628,2
ACNUR	1.597	-	-
REINO UNIDO	1.017,1	16,6	10.950,6
CICR	1.006	-	-
MÉDICOS SIN FRONTERAS	974	-	-
ALEMANIA	751,1	9,1	11.387,8
UNICEF	749	-	-
ARABIA SAUDÍ	727,2	28,7	5.564,1
PAÍSES BAJOS	632,9	38,6	6.868,9
ESPAÑA	629,0	14,2	6.525,3
SUECIA	603,4	65,9	4.731,8
NORUEGA	450,6	95,7	3.921,0
FRANCIA	444,9	7,2	9.886,2
ITALIA	416,9	7,1	3.970,8
CANADÁ	412,1	12,5	4.652,0
FAO	364	-	-
AUSTRALIA	306,3	14,6	2.698,0
DINAMARCA	295,4	54,1	2.707,2
FICR	278	-	-
JAPÓN	275,0	2,2	7.838,0
IRLANDA	237,5	55,9	1.327,9
BÉLGICA	221,6	21,1	2.284,9
SUIZA	192,7	25,4	1.938,8
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE INTERNACIONAL	181	-	-
SAVE THE CHILDREN REINO UNIDO	160	-	-
FINLANDIA	143,5	27,0	1.163,6
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL	131	-	-
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS	110,6	24,7	88,1
AUSTRIA	95,9	11,5	980,2
KUWAIT	95,6	32,8	283,2
GRECIA	54,4	4,9	703,2
LUXEMBURGO	53,9	114,4	414,9
FEDERACIÓN RUSA	44,0	0,3	
NUEVA ZELANDA	31,5	7,5	348,0
REPÚBLICA DE COREA	30,7	0,6	792,0
PORTUGAL	27,6	2,6	619,7

Nota: El gasto de las agencias humanitarias procede tanto de gobiernos como de fuentes privadas.

Fuente: Development Initiatives basado en los datos del CAD OCDE y FTS OCHA ONU, así como nuestra propia investigación.

AGRADECIMIENTOS

GRACIAS

El equipo de Global Humanitarian Assistance quiere dar las gracias a las muchas personas que se han implicado para ayudarnos a elaborar el Informe de GHA de 2010.

- A nuestros compañeros de Development Initiatives, incluidos los equipos de consultoría sobre ayuda humanitaria y de ainfo, y sus becarios; a nuestros compañeros de Development Research Training (DRT), que nos han ayudado con el estudio de caso sobre la respuesta a nivel nacional en Uganda (Betty Kariko, Marion Mbabazi, Martin Mbasala, John Mubiru, Phiona Sonija) y al equipo ubicado en Bangladesh que participó en el estudio de caso sobre Bangladesh (Nasimul Haque, Mohammad Maniruzzaman, Mahanambrota Dash y el resto del equipo de Shushilan); y a CR2 Social Development, por ayudarnos a desarrollar la metodología para los estudios de caso sobre ayuda a nivel nacional.
- A Esther Kuisch y Julie Thompson del Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de UN OCHA; a Aimée Nichols, del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE; a Tensai Asfaw, de la Sección de Coordinación de la Financiación de UN OCHA; Sana Zemri, de la Oficina del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples del PNUD; a Jessica Eliasson, de SIDA.
- Al Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de Desastres (CRED), al Assessment Capacity Project (ACAPs), a los programas de Budgeting for Foreign Affairs y de defensa del Centro Henry L. Stimson.
- A todas las agencias humanitarias que prestaron su apoyo proporcionándonos información financiera.
- A Diane Broadley Design y a David Robinson, de Lick Studio, por su dedicación y compromiso para ayudarnos a diseñar los contenidos de este informe.

Nos gustaría agradecer a aquellos que financian el programa por su apoyo: la Dirección de Ayuda Humanitaria Internacional (IHA) de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA); el Departamento de Ayuda Humanitaria y Cooperación con ONG del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca; la División para la Ayuda Humanitaria del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos; la Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional (SIDA), Suecia; y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), del Reino Unido.

NOTA DE LA EDICIÓN ESPAÑOLA

La versión española ha sido realizada por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). La traducción ha sido realizada por Blanca Rey Ariza e Irene Arcas Mantas.

La publicación de esta edición ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).