

Los FAD para el Tsunami se quedan en casa

Un análisis de la respuesta española al tsunami del Sudeste Asiático

Diciembre de 2005

“España se sitúa como el quinto país en prestar más ayuda a los afectados por el maremoto del Sudeste Asiático. En las aportaciones de los diferentes países, España, que destinará 68 millones de euros para ayudar a las víctimas del siniestro, solamente está precedida por Japón (500 millones), Estados Unidos (350), Reino Unido (250) y Suecia (75,7 millones)”.

elmundo.es, 2 de Enero de 2005

De los casi 71 millones de euros prometidos por el gobierno español para la zona afectada por el Tsunami, 50 millones, los correspondientes a la partida FAD, todavía no han salido de casa pasado un año de la catástrofe.

RESUMEN

El 26 de diciembre de 2004 se produjo en el Océano Índico un terremoto de 8,9 grados en la escala Richter que provocó una cadena de maremotos que arrasaron miles de kilómetros de costa en Indonesia, Sri Lanka, India, Maldivas, Tailandia, Myanmar y Somalia. Las cifras resultantes del maremoto se estiman en más de 230.000 muertos y alrededor de 1,8 millones de desplazados

El actual Gobierno español respondió a su primera gran crisis humanitaria repitiendo el modelo "FAD+Fuerzas Armadas", modelo que ha mostrado en repetidas ocasiones su ineficacia y ha sido criticado duramente por las ONG.

De esta respuesta cabe destacar que el grueso de la ayuda española tomó la forma de 50 millones de euros en créditos blandos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), lo que, según se anunciaba en la prensa, nos convertía en el quinto donante mundial pocos días después de la catástrofe. Ya en aquel momento, Intermón Oxfam denunció la inadecuación del instrumento, anunciando el riesgo de que, como ya había sucedido en crisis anteriores, y debido a las condiciones impuestas, la ayuda no llegase a ser utilizada, y solicitando redestinar esos 50 millones a donaciones directas al Llamamiento de Naciones Unidas.

El tiempo nos da la razón: **pasado un año desde que se anunciaran estos FAD, ni un céntimo de los 50 millones ha sido utilizado, porque no se ha acordado con ningún país afectado por el maremoto la aceptación de los mismos. Esto significa que aunque la cantidad anunciada por España para la crisis del Tsunami parecía alta, 70,77 millones de euros el mayor monto, 50 millones, siguen parados en casa, y no se sabe si serán aceptados por algún país. Se consolida así la teoría de que los FAD son un instrumento inadecuado para la reconstrucción y que en su aprobación en plena fase de emergencia respondía sobre todo a la crónica escasez de recursos y la necesidad afianzar la posición española en los días de la carrera entre países donantes por ver quién aportaba más como respuesta a la crisis.**

Esta línea de crédito supondría un mayor endeudamiento de los países receptores en un momento en el que necesitan todos los recursos disponibles para afrontar tareas de reconstrucción. Además, en el caso del Tsunami, la inversión de los FAD en infraestructuras relacionadas con los sectores de pesca y turismo (para lo cual se ofrecen), tales como un dique o una carretera que facilite el acceso a las zonas turísticas, no beneficiará directamente a la población afectada por la catástrofe.

En segundo lugar, hay que destacar el gasto derivado de **la operación "Respuesta Solidaria"** de las Fuerzas Armadas (FFAA), que el Gobierno computó como ayuda humanitaria. Este gasto es superior a la cantidad invertida por la AECI para la fase de emergencia y reconstrucción para el Tsunami. Aunque, **Intermón Oxfam considera positivo el envío de aviones para realizar labores logísticas en Indonesia los primeros días de la crisis, el envío del buque Galicia tiene difícil explicación en términos de coste-eficacia y calidad.**

Por su parte, la AECI vuelve a sufrir su crónica escasez de recursos y vuelve a incurrir en una contribución reducida a las agencias especializadas de Naciones Unidas. No obstante, hay que reconocer la rapidez de la actuación de la agencia y la eficacia en la coordinación de la ayuda. Además, Intermón Oxfam considera positiva la iniciativa de incluir en el PACI 2005 a los países afectados por el Tsunami como países de atención especial y, sobre todo, el incremento del presupuesto de ayuda humanitaria en 2005, que continuará en el 2006 en el camino a alcanzar el 7% de la AOD total en el 2008.

Intermón Oxfam recomienda en este informe que el Gobierno español **convierta esos**

50 millones de euros en FAD no utilizados en una donación sustancial al recientemente reformado Fondo de Naciones Unidas para Emergencias (CERF), todavía insuficientemente financiado, para que se pueda responder con rapidez y eficacia a cualquier crisis humanitaria y se atiendan las necesidades de las crisis olvidadas.

Además, el informe realiza una serie de recomendaciones orientadas a corregir las deficiencias detectadas y conseguir una ayuda humanitaria española de calidad, basada en los compromisos internacionales asumidos por España. La elaboración de la estrategia sectorial de Acción Humanitaria, prevista para el primer semestre del 2006, presenta una oportunidad única para acometer estas reformas y delimitar el papel de los diferentes actores de la administración implicados en la acción humanitaria.

1.- INTRODUCCION

El 26 de diciembre de 2004 se produjo en el Océano Indico un terremoto de 8,9 grados en la escala Richter que provocó una cadena de maremotos que arrasaron miles de kilómetros de costa de Indonesia, Sri Lanka, India, Maldivas, Tailandia, Myanmar y Somalia. Los efectos de la catástrofe, como ya anunció Jan Egeland, Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU para el Tsunami, han sido los más graves nunca vistos, debido al gran número de habitantes de las zonas afectadas y la situación de pobreza en el que vivían.¹

Las cifras resultantes del maremoto se estiman en más de 230.000 muertos y alrededor de 1,8 millones de desplazados². A esto se añadió la destrucción de los medios de subsistencia de gran parte de la población, dedicada principalmente a la agricultura y la pesca. Según Naciones Unidas, pasado un año del tsunami todavía hay 1,4 millones de personas en espera de obtener viviendas permanentes que aún residen en campos de desplazados o con familias de acogida.

La respuesta internacional ante la crisis no ha tenido precedentes y ha estado acorde con la dimensión de la catástrofe, lo que se ha traducido en un éxito en la fase de emergencia, evitando epidemias y hambruna, y ha permitido contar con fondos para continuar con la reconstrucción.

Los españoles, al igual que en otros países, demostraron su solidaridad con los afectados por el Tsunami donando 84 millones de euros que pusieron en manos de más de una veintena de ONG para financiar la ayuda de emergencia y la reconstrucción en la zona afectada.³

Esta solidaridad de la población española eclipsó la respuesta del Gobierno español que, a pesar de haber sido rápida y haber invertido más recursos que en otras crisis, ha sido menor en comparación con la del público. **Sobre todo, si se tiene en cuenta, que un año después de la catástrofe, más del 70% de la ayuda comprometida por el Gobierno español y que nos colocaba en los días siguientes al tsunami como quinto donante mundial, aún sigue en casa, no ha llegado a los países afectados.**

Del total de la ayuda aportada por el Gobierno, sólo el 17% ha sido en forma de donaciones directas, ya que el resto se ha otorgado en forma de créditos blandos o ha sido invertido en la operación "**Respuesta Solidaria**" de las Fuerzas Armadas.

Intermón Oxfam pretende analizar en este informe las luces y las sombras de la respuesta del Gobierno español pasado un año de la crisis que conmocionó al mundo. En conclusión, las cosas aún han cambiado poco a pesar de los compromisos adquiridos por el Gobierno en la Plan Director (2005-2008) de la Cooperación española

para hacer más eficiente la ayuda humanitaria. La respuesta española para el Tsunami ha sido insuficiente y ha repetido el, ya tradicional, modelo “FAD+ Fuerzas Armadas”, algo que se ha modificado ligeramente con la respuesta española al terremoto de Pakistán donde casi la totalidad del monto de la ayuda se ha gastado en la misión las FFAA.

2.- EL GOBIERNO REPITIÓ EL MODELO “FAD+FFAA” QUE HABÍA CRITICADO

El Gobierno español respondió a su primera gran crisis humanitaria repitiendo un modelo que había criticado fuertemente cuando estaba en la oposición: el modelo “FAD+FFAA”.

No obstante, hay que reconocer, que la respuesta del gobierno español ante la crisis del Tsunami tuvo diversos aspectos positivos, como la rapidez de la actuación de la AECI y el intento por coordinar la ayuda en la primera fase de la emergencia: En menos de 48 horas la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) había convocado a los principales actores humanitarios (ONG humanitarias, CCAA, ayuntamientos) y en los días siguientes partían hacia la zona dos aviones con ayuda de emergencia y personal humanitario.

Sin embargo, **el gran monto de la ayuda aprobada por España para la zona afectada por el maremoto corresponde a ayuda una línea de crédito proveniente del Fondo de Ayuda al Desarrollo (créditos FAD) que aún no se ha materializado, ya que ningún país receptor la ha aceptado por el momento.** En segundo lugar, hay que destacar el gasto derivado de la operación “**Respuesta Solidaria**” de las Fuerzas Armadas (FFAA), que el Gobierno computó como ayuda humanitaria.⁴ Este gasto es superior a la cantidad invertida por la AECI para la fase de emergencia y reconstrucción para el Tsunami.

Tabla 1: Ayuda total española comprometida para la crisis de Tsunami

Instituciones	Cuantía (en M de Euros)
Ministerio de Comercio, a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)	50
Ministerio de Defensa	8,08
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), MAEC (fase de emergencia y reconstrucción, incluido envío aviones)	6,97
Comunidades Autónomas y Ayuntamientos	4,15
Ministerio de Medio Ambiente	1,55
Ministerio del Interior	0,02
Total	70,77

Fuente: AECI

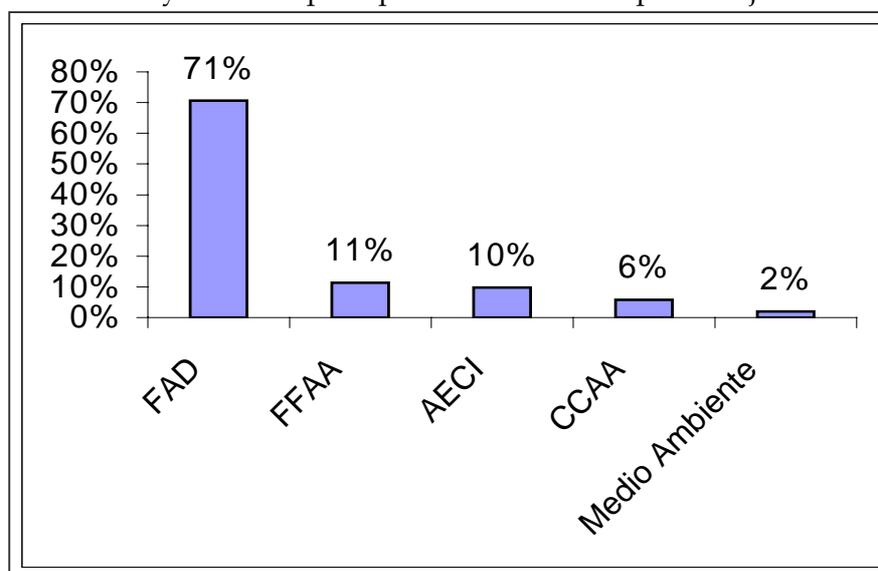
Como se puede observar en la tabla 1, el total de la ayuda española comprometida para la crisis humanitaria del Sudeste Asiático alcanzó un total de 70,77 millones de euros, de los cuales, 50 millones corresponden a una línea de financiación ligada a la exportación española o reembolsable con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) para la fase de reconstrucción. Por su parte, la operación de las FFAA “Respuesta Solidaria” ha costado 8,08 millones de Euros para sólo tres meses, cantidad mayor que los 6,97 millones de euros comprometidos por la AECI, de los cuales 5 millones eran para la reconstrucción con la idea de que se gestionaran en su mayor parte a través de ONG (3M.) y Organismos Internacionales (2M.). Hay que destacar que de los 3 millones de euros comprometidos para ONG, sólo ha sido desembolsado el 10%

después de un año del Tsunami.

Se ha incrementado notablemente la cantidad aportada a esta crisis por las Comunidades Autónomas (CCAA) y Ayuntamientos que ha ascendido a 4,15 millones de Euros y que se ha canalizado principalmente a través de ONG.

Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente comprometió 1,553 millones de euros para organismos multilaterales: 1 millón de euros para el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 30.000 euros para el establecimiento de un sistema de Alerta Temprana en la zona y 523.000 euros todavía por determinar. El Ministerio del Interior también aportó 20.000 euros destinados al envío de un equipo técnico para ayudar a la identificación de cadáveres en Tailandia.

La Ayuda de España para el Tsunami en porcentajes



De estos datos podemos deducir que la “ayuda humanitaria” comprometida por el Gobierno para el Tsunami fue inadecuada e ineficaz; ya el 71% es reembolsable y puede estar ligada a la compra de bienes y servicios de empresas españolas y no prioriza las necesidades de los países afectados por la catástrofe. El 11% de esta ayuda correspondió a la operación “**Respuesta Solidaria**” de la FFAA para sólo tres meses de misión, en los que no queda clara la magnitud de los resultados, y plantea dudas sobre si es posible que el mismo dinero en manos de organizaciones humanitarias se hubiera usado de forma más eficiente.

Como podemos observar en las tablas anteriores, la aportación de la AECI, el 10% del total, pese a que ha supuesto más recursos que en otras crisis, sigue siendo poco relevante si la comparamos con el monto destinado a créditos FAD y es incluso menor que la cantidad gastada por las FFAA. Sí es destacable la aportación de las CCAA, que con presupuestos más limitados, ha supuesto el 6% del total. El porcentaje previsto para Organismos Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente (2%) no se ha desembolsado hasta el momento.

Lo que dejan claro estos datos es que, a pesar de las buenas intenciones que el Gobierno actual puso en la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española “2005-2008”, en el que se determina que la ayuda humanitaria no debe ser ligada, ni reembolsable y se pretende incrementar el presupuesto destinado a AH, en este caso, el

Ejecutivo ha repetido modelo “FAD+FFAA” que criticó en anteriores crisis humanitarias como la del Mitch, El Salvador o Afganistán, supeditando esta ayuda a la promoción de las exportaciones españolas y utilizando las FFAA, un instrumento caro y con un rol cuestionable, en la respuesta humanitaria.

Por tanto, con la crisis del Tsunami hemos visto consolidados algunos de los problemas de la ayuda humanitaria española de los últimos 20 años **como la escasez de recursos suficientes y adecuados y la falta de una continuidad entre las fases de emergencia y reconstrucción**; ya que la fase de reconstrucción se basa en la ayuda ligada y reembolsable que supondrá costes elevados y retrasos.

Sin embargo, hay una expectativa de cambio con respecto a futuras crisis, ya que la AECI ha demostrado una mayor profesionalidad y eficiencia en su respuesta, a pesar de que sus medios son limitados. Por otra parte, en el Plan Anual de Cooperación Internacional Española (PACI) para 2005 se incrementó el presupuesto para ayuda humanitaria en más de un 200% y, se prevé que en el PACI 2006, volverá a duplicarse hasta alcanzar más de 4% de la AOD total neta, en su camino por alcanzar el 7% de la AOD total en el 2008. También se ha dotado de más medios técnicos a la oficina de ayuda humanitaria de la AECI.⁵ Esta mejora ha podido apreciarse en la respuesta de España frente al terremoto de Pakistán del pasado octubre, donde se respondió de forma inmediata con el envío de aviones y no se han usado los FAD, aunque hay que criticar que más del 95% de esta ayuda se ha gastado en la misión de las FFAA.

3.-AECI: RESPUESTA RAPIDA Y COORDINADA AÚNQUE CON RECURSOS LIMITADOS

El aspecto más positivo de la respuesta española para la crisis del Sudeste Asiático ha sido la actuación de la AECI que se ha destacado por lo siguiente:

Inmediatez de la ayuda: La AECI convocó una reunión de emergencia el mismo día de la catástrofe, 26 de diciembre, con el Ministerio de Interior y la Cruz Roja y, al día siguiente, coordinó una reunión con las ONG especializadas en Ayuda Humanitaria y con 13 Comunidades Autónomas. Esto permitió que antes de pasadas 48 horas de la catástrofe se enviara el primer avión con ayuda humanitaria y cooperantes a Sri Lanka. En la primera fase de la emergencia, a través de AECI, se enviaron 64 toneladas en material de ayuda (alimentos, material sanitario, material para agua y saneamiento, etc.) y viajaron a Indonesia y Sri Lanka 156 especialistas sanitarios y representantes de ONG en 7 aviones.

Coordinación en España y terreno: La respuesta de la AECI se caracterizó desde el principio por su interés en proporcionar una coordinación en España entre todos los actores implicados en la respuesta humanitaria: ONG y las diferentes administraciones del Estado, desde los ayuntamientos pasando por las comunidades autónomas y el Gobierno central. La AECI coordinó directamente 661.202 euros donados por las Comunidades Autónomas y ayuntamientos para la fase de emergencia.

Por otra parte, en el terreno, la ayuda entregada por la AECI respondió a la solicitud expresa de los países a los que se destinó esta ayuda y se dirigió a las zonas más afectadas una vez realizadas las evaluaciones correspondientes y después de coordinarse con las agencias de Naciones Unidas y la Comisión Europea para no solapar el trabajo. Finalmente, la ayuda se concentró en Indonesia y Sri Lanka porque fueron los países que la aceptaron. India no la quiso y Tailandia sólo aceptó apoyo técnico.

Continuidad en la fase de Reconstrucción: Terminada la fase de la emergencia, la AECI estableció planes para la fase de reconstrucción. Aunque, el momento en que se tomó la decisión, se caracterizó por la intención de dar una continuidad entre la emergencia y la reconstrucción, los recursos aprobados fueron escasos, sólo 5 millones de euros, sobre todo si se comparan con los 50 millones de la línea FAD.

La AECI aprobó para la fase de reconstrucción 2 millones de Euros que fueron entregados a Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO en sus siglas en inglés) para colaborar en 2 proyectos de medios de sustento (pesca artesanal), uno en Indonesia (1,5 millones) y otro en Sri Lanka (500,000 euros). También dotaron 3 millones de euros para que se canalizaran a través de ONG para proyectos de infraestructuras, medios de sustento, género, infancia y apoyo institucional. Hasta el momento, de estos 3 millones, se han desembolsado 313.840 Euros que han sido canalizados a través de ADRA (271.512 euros), la asociación Ayuda, Intercambio y Desarrollo en Sri Lanka (29.700 euros) y Payasos sin Fronteras (12.628 euros).

Además, durante el periodo 2005-2008 se pretenden destinar aproximadamente 30 millones de Euros del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) para proyectos en los países afectados por el maremoto. Hasta el momento, se han llevando a cabo en el terreno por parte de la Unidad de Microcréditos de la AECI misiones de pre-diagnóstico y de identificación de posibles instituciones interesadas en recibir este tipo de créditos, pero aún no se ha aceptado ninguno.

Respecto esta última iniciativa, que supondría el grueso de la ayuda de la AECI para reconstrucción a la zona del Tsunami, Intermón Oxfam considera que pese a que se ha avanzado mucho en el programa de microcréditos, la gestión del programa está muy focalizada en fortalecer el marco de instituciones financieras locales y menos en asegurar que esta ayuda llega a los colectivos más pobres en estos países.⁶ Por tanto, IO recomienda tener en cuenta a las ONGs a la hora de gestionar estos microcréditos, ya que tienen más experiencia y pueden hacerlos llegar con mayor garantía a los sectores más pobres de la población

Tabla 2: Desglose de contribuciones de la AECI⁷

FASE DE EMERGENCIA	
Aviones enviados con ayuda de emergencia y personal	7
Ayuda de emergencia: alimentos, material sanitario, medicamentos, plantas potabilizadoras, hospitales de campaña, puestos médicos avanzados, vehículos, etc	64 toneladas
Personal desplazado (AECI, ONG, sanitarios)	156
TOTAL	1.971.257,32 euros

FASE DE RECONSTRUCCION	IMPORTE
ONG	3.000.000 euros Desembolsados hasta el momento 313.840 euros
Organismos Internacionales	2.000.000 euros
TOTAL	5.000.000 euros Desembolsados hasta el momento 2.313.840 euros

TOTAL FINAL	6.971.257 Euros Desembolsados hasta el momento 4.285.097 Euros (61%)
--------------------	---

Existen, sin embargo, ciertos aspectos negativos en esta respuesta que deberían mejorarse en futuras respuestas de la AECI a crisis humanitarias:

Escasez de recursos: El presupuesto y papel de la AECI en la respuesta humanitaria para el Tsunami ha sido, de nuevo, limitado, ya que, como hemos dicho anteriormente, supone el 10% de toda la ayuda, puesto que los microcréditos hay que negociarlos. Sin embargo, esos 6,9 millones de euros aportados por la AECI son los que mejor se ciñen al concepto de ayuda humanitaria, entendida como aquella cuyo fin es garantizar la

protección y satisfacción de las necesidades básicas de los más vulnerables.

Esta escasez de recursos de la AECI es una tónica de la respuesta humanitaria española desde el huracán Mitch, pasando por Afganistán, el Salvador y Mozambique, que debe cambiar.

En este sentido, Intermón Oxfam consideró positiva la iniciativa de incluir en el PACI 2005 a los países afectados por el Tsunami como países de atención especial y sobre todo el incremento del presupuesto de ayuda humanitaria de 9,1 millones de Euros en el 2004 a 30,2 millones de Euros en 2005, creciendo más de un 200%, así como las previsiones para el presupuesto de AH del 2006, que anuncian una nueva duplicación de la cantidad respecto al 2005, lo que supondrá que el presupuesto de la ayuda humanitaria sea más del 4% de la AOD neta para el 2006, acercándose a la media del 7% en la que se sitúan los países de la OCDE.

Contribución reducida a organismos multilaterales: El 6 de Enero de 2005, Naciones Unidas presentaba un Llamamiento Urgente a los donantes para cubrir las necesidades más básicas de los seis primeros meses de la catástrofe. A pesar del papel central que la ONU desarrolla en la coordinación de la respuesta internacional durante la crisis, la ayuda española asignada a las agencias de Naciones Unidas es sólo de 2 millones de euros y sólo para la fase de reconstrucción. En este tipo de crisis, España debería canalizar una parte sustancial de la ayuda a través de la ONU y apoyar a todas las agencias de su sistema implicadas en el operativo humanitario, que son sobre las que recae, en mayor medida, la responsabilidad de responder a las necesidades de asistencia en la crisis humanitarias.

Utilización de cuentas bancarias: La AECI abrió una cuenta bancaria para recibir contribuciones privadas de la que obtuvo 14.000 euros. No es oportuno que el Gobierno abra una cuenta para que los ciudadanos contribuyan con donaciones para sufragar la ayuda humanitaria porque estos ya lo hacen a través de los impuestos. Lo que debe hacer la Administración es establecer un presupuesto adecuado para hacer frente a las crisis. Sin embargo, se considera positivo el hecho de que, a diferencia de ocasiones anteriores, el gobierno no haya publicitado esta cuenta⁸.

4.- EL FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO (FAD): UN INSTRUMENTO INACEPTABLE E INADECUADO PARA LA RECONSTRUCCION

El 30 de diciembre de 2004 el Consejo de Ministros aprobaba la apertura con cargo al FAD de una línea de crédito de 50 millones de euros para los países afectados, que constituyó el grueso de la ayuda española. La prensa anunciaba que España se convertía en el quinto donante mundial pocos días después de la catástrofe, no es aceptable.⁹

Desde el primer momento, Intermón Oxfam denunció la inadecuación del instrumento, anunciando el riesgo de que, como ya había sucedido en crisis anteriores, y debido a las condiciones impuestas, la ayuda no llegase a ser utilizada, y solicitando redestinar esos 50 millones a donaciones directas al Llamamiento de Naciones Unidas.¹⁰

Como dijimos en su momento, pasado un año desde que se anunciaron estos FAD, no se ha acordado con ningún país afectado por el maremoto la aceptación de los mismos, ya que su concesión depende de la aceptación de los países receptores.

Esto significa que aunque la cantidad anunciada por España para la crisis del Tsunami parecía alta, 70,77 millones de Euros, el mayor monto, 50 millones, siguen parados en casa, y no se sabe si serán aceptados por algún país. Se consolida así la teoría de que los FAD no son un instrumento adecuado para la reconstrucción y menos si se anuncian en fase de emergencia.

Los créditos FAD para el Tsunami se aprobaron 4 días después de la catástrofe, en fase claramente de emergencia. El argumento de que son fondos para la reconstrucción y que en este caso sí iba a haber un seguimiento para su alineamiento con la política de desarrollo se cae por dos razones. La primera por la "agilidad" en el anuncio, ya que pasados cuatro días de la catástrofe, cualquier monto que se anuncie es entendido por la opinión pública como ayuda humanitaria y, como tal, aparecía en los titulares.¹¹

En segundo lugar, la intención con este anuncio de forma tan precipitada, más bien parece que se pretende afianzar la posición española en los días de la carrera entre países donantes por ver quién aportaba más como respuesta a la crisis. La única línea presupuestaria con recursos disponibles para competir con otros donantes era la de créditos FAD, ya que España se ha caracterizado por la falta de disponibilidad presupuestaria para crisis humanitarias.

De los 50 millones euros del FAD, 2 millones son donaciones no reembolsables pero con carácter ligado para apoyos técnicos.¹² Los 48 millones de euros restantes se otorgarán en créditos que pueden ser ligados o no ligados a decidir entre los países afectados y España, aunque cabe destacar que las condiciones son más ventajosas para los créditos ligados que en el caso de los no ligados, ya que los primeros suponen un elemento de gratuidad del 80% del valor del crédito, mientras que los segundos implican sólo el 50%.¹³ Estas condiciones más duras para el crédito desligado suponen una mayor perversión del instrumento.

Representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación e Industria, Turismo y Comercio y de las Secretarías de Estado de Pesca y Turismo viajaron a Indonesia e Sri Lanka hace casi un año para determinar las necesidades e informar a los Gobiernos de esos países de la oferta española de los FAD, especialmente a Indonesia porque es un país que tradicionalmente ha aceptado créditos FAD de España. Estos créditos se ofrecían principalmente para la rehabilitación de

infraestructuras relacionadas con los sectores de pesca y turismo.

Estos líneas de crédito FAD tienen una vigencia de 12 meses y se pueden ir prorrogando por periodos de seis meses o cancelarse. Según la información obtenida por Intermón Oxfam, un año después de la catástrofe, cuando está a punto de expirar la vigencia de estas líneas de crédito, y ya avanzada la fase de reconstrucción, aún no se ha acordado con ninguno de los gobiernos afectados por el maremoto ni un sólo proyecto. Si alguno de los posibles receptores aceptara algún proyecto, este tendría que ser aprobado por el Gobierno español y luego formalizarse con el país en cuestión y salir a licitación. Todo este proceso es habitual que dure más de un año. Pero, después de un año, el proceso aún no se ha iniciado. Y, hasta donde sabemos sólo hay negociaciones con Sri Lanka.

De todo esto se deduce, una vez más, que estos créditos son un instrumento inadecuado para la ayuda humanitaria y reconstrucción porque suponen:

Mayor endeudamiento de los países receptores

Los créditos FAD generan endeudamiento externo en un momento en que los países víctimas de una crisis necesitan todos los recursos disponibles para afrontar tareas de reconstrucción. Indonesia, que se consideró en un principio el principal receptor potencial de estos 50 millones de Euros aprobados para la crisis del Tsunami, ya tiene una deuda derivada de los créditos FAD concedidos con anterioridad a la catástrofe que representa alrededor del 16 por ciento del conjunto de su deuda con España. Los FAD del Tsunami podrían incrementar hasta un 10% dicho monto. Por tanto, con esta iniciativa se están agravando los problemas de un país en el que, según el Banco de Desarrollo Asiático, en los próximos años podrían generarse alrededor de dos millones de pobres.¹⁴

En el caso del Tsunami, la mayoría de los FAD aprobados son reembolsables, al contrario de lo que sucedió en las crisis de Afganistán e Iraq que eran donaciones, con lo que se repite la respuesta a la crisis del huracán Mitch. En 1998, más del 60% de la ayuda española para reconstrucción después de la crisis provocada por el huracán Mitch en Centroamérica fue de carácter reembolsable y partió del FAD. Los FAD generaron más deuda y su vinculación a la contratación de empresas españolas encareció el coste de la ayuda y desvió la ayuda de las prioridades de la población.

Tienen un enfoque exportador y no desarrollista

El FAD es un instrumento de internacionalización de la empresa española con el objetivo de fomentar las exportaciones españolas a través de créditos blandos, en condiciones más favorables que las de mercado, concedidos a otros países y normalmente ligados a la compra de bienes y servicios españoles.¹⁵ Se trata, por tanto, de un instrumento que se ha probado inadecuado para responder al objetivo de lucha contra la pobreza y aún menos para la ayuda humanitaria y de reconstrucción.

En el caso del Tsunami, la hipotética inversión de los FAD en infraestructuras relacionadas con los sectores de pesca y turismo, tales como un dique o una carretera que facilite el acceso a las zonas turísticas, no beneficiará directamente a la población afectada por la catástrofe, que vivía al lado del mar y cuyas necesidades son pequeñas embarcaciones, medios de sustento y viviendas, nada que se pueda importar. Es más, la construcción de ciertas grandes infraestructuras puede incluso perjudicar a estas poblaciones, impidiéndolas volver a sus lugares de origen al destinar esta tierra a grandes proyectos.

La ayuda ligada, incluso cuando es donación como en el caso de Afganistán e Iraq, provoca las siguientes distorsiones:¹⁶

- a) **Sobreprecio en productos y servicios** – según la OCDE, la ayuda ligada representa un encarecimiento de hasta el 20% y una pérdida de eficacia de entre el 10 y el 15%.¹⁷
- b) **Desvío de la ayuda hacia aquellos sectores comercialmente interesantes para el donante**, en el caso del Tsunami, España ofrece los FAD para los sectores de pesca y turismo.
- c) **Freno al desarrollo de los mercados y capacidades locales**. Eliminación de oportunidades de empleo para empresas nacionales o regionales y bajos ingresos para estas empresas.
- d) **Ausencia de transferencia de capacidades tecnológicas correctas al país receptor**.
- e) **Prácticas dudosas de empresas del país donante para conseguir los contratos**. Ya que se ha demostrado que las operaciones financiadas se concentran siempre en un número pequeño de empresas.

Producen un retraso en la entrega de la ayuda:

El desembolso de la tan necesitada ayuda se verá gravemente afectado por la lentitud del proceso de concesión de proyectos FAD. La realidad es que **el proceso desde la aprobación del FAD hasta su desembolso es extremadamente largo, lo que convierte este tipo de ayuda en completamente inadecuada como ayuda humanitaria de emergencia**. Las entregas difícilmente se materializan antes de los 6 meses desde la aprobación del crédito hasta la realización de un proyecto concreto. Como ya hemos visto en el Tsunami, nada se ha desembolsado un año después, ya que, ni siquiera, se ha aprobado un sólo proyecto. En el caso del Mitch, un año después de la concesión de los FAD, sólo se había desembolsado el 4% y seis años más tarde, buena parte de los créditos todavía no han sido ejecutados.¹⁸

La Ayuda Oficial al Desarrollo no puede convertirse de ningún modo en un instrumento para la promoción de las exportaciones españolas. Debe estar orientada por los criterios de eficacia, coste y adecuación a las necesidades de los beneficiarios. Y siempre que sea posible, debe favorecer a la contratación de bienes, servicios y profesionales locales.

El Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 dice literalmente que los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto y pide la creación de un fondo plurianual para este tipo de crisis para evitar así la falta de disponibilidad de presupuesto que caracteriza a España.¹⁹

Para ser coherente con los criterios establecidos en el Plan Director, y actuar de acuerdo a los compromisos asumidos dentro de la iniciativa de “Buen Donante Humanitario”, el Gobierno español debería convertir esos 50 millones de euros en FAD no utilizados en una donación sustancial al recientemente reformado Fondo de Naciones Unidas para Emergencia (CERF).

Este fondo, cuya cuantía se ha incrementado hasta 500 millones de dólares, permitirá tener fondos disponibles para ofrecer una respuesta rápida y eficaz a las crisis imprevistas, y proporcionar una financiación adecuada para las emergencias olvidadas que cada año sufren de la escasez crónica de fondos disponibles.

5.- EL PAPEL DE LAS FFAA EN LAS CRISIS HUMANITARIAS: LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA DE LA AYUDA EN ENTREDICHO

La respuesta española para la crisis del Sudeste Asiático se completó con el envío de efectivos de las Fuerzas Armadas a la zona, en concreto a Indonesia. Las labores realizadas por ejército fueron, principalmente, de transporte de material humanitario y personas y distribución de alimentos en campos de desplazados. También aportaron ingenieros para labores de reconstrucción y acondicionamiento de dos campos y dos mezquitas y para la retirada de escombros y prestaron servicios médicos.²⁰

La operación “**Respuesta Solidaria**”, como se denominó a la intervención de la FFAA españolas para el Tsunami, ha supuesto un gasto de 8,08 millones de Euros para sólo tres meses de actuación, cantidad superior a la invertida por la AECI para esta crisis.

El Gobierno español tomó la decisión de enviar a Indonesia a las FFAA el 6 de enero de 2005 y lo hizo a petición expresa del Gobierno indonesio (GdI) que pidió ayuda internacional para llegar a zonas afectadas por el Tsunami de difícil acceso. Sin embargo, el GdI puso, desde un principio, como condición que las FFAA de cualquier país no podrían estar más de tres meses en su territorio.

La intervención de las FFAA españolas se realiza en dos fases: una positiva y necesaria, consistente en el envío de aviones para realizar labores logísticas, y otra de difícil explicación en términos de coste-eficacia, el envío posterior del buque Galicia.

El día 10 de enero ya habían llegado a Indonesia 3 aviones CASA-235 y 2 Hércules C-130, que tras coordinarse con el Ministerio de Defensa indonesio se destinaron a Pekambaru, zona a la que apenas había llegado ayuda humanitaria. En esta zona se realizaron labores de distribución de ayuda humanitaria y transporte de personas. Esta utilización de aviones militares españoles fue positiva y relevante ya que proporcionó apoyo logístico rápido, permitiendo que la ayuda llegara a zonas aisladas. Además, la intervención fue coordinada por el GdI y respondía a las necesidades del momento.

Sin embargo, el envío del buque *Galicia* con un cargamento de 65 toneladas de ayuda humanitaria en alimentos, medicamentos, apoyo sanitario, pastillas potabilizadoras y maquinas para hacer carreteras, tiene difícil defensa en términos de relevancia y utilidad.

Según explican fuentes del Ministerio de Defensa, el *Galicia* tenía como principal misión proporcionar sostenimiento y dar autonomía al resto de FFAA españolas, pero el barco llegó a Banda Aceh el 9 de febrero, cuando los aviones volvieron a España el 23 de ese mismo mes. Tras un mes de navegación con 600 personas a bordo y el coste que esto supone, el barco sólo apoyó a las FFAA en la zona durante dos semanas. Finalmente, el *Galicia* permaneció en la zona hasta el 26 de marzo, sólo un mes y medio, para el elevado coste de la operación. Durante ese tiempo y, puesto que transportaba un quirófano y maquinas para hacer carreteras, realizó un número pequeño de intervenciones quirúrgicas, cuando había quedado claro desde el principio que no se necesitaban médicos en la zona, y realizó labores de reconstrucción y desescombro.

El envío del buque *Galicia* contradice el criterio de temporalidad de la asistencia militar en las crisis humanitarias establecido en numerosas directrices de ONU, que sostienen que las FFAA deben limitarse llevar a cabo labores de apoyo logístico en la primera fase de la emergencia cuando las ONG no puedan realizarlas. A Indonesia, el *Galicia*

llegó muy tarde, pasada la primera fase de emergencia. Además, una vez que estaba allí y ya se ha incurrido en el gasto del envío, se quedó muy poco tiempo, por lo que no se rentabiliza la maquinaria que transporta y se realizan actividades que no eran necesarias, como la atención médica.

Es un hecho innegable que las Fuerzas Armadas han contribuido a salvar vidas con su intervención. Sin embargo, existe una serie de razones que indican que las agencias humanitarias suelen estar en mejor situación para llevar a cabo proyectos apropiados y rentables que cubran mejor las necesidades de la población civil y que cuestionan la intervención de las FFAA:

- **La imparcialidad, neutralidad e independencia de la ayuda en entredicho**

Por definición, la ayuda humanitaria debe ser imparcial, neutral e independiente, y ser percibida como tal, sobre todo en zonas de conflicto. Las FFAA, por definición, no son independientes, ni en muchos casos pueden respetar la neutralidad y la imparcialidad.

No hay que olvidar que en algunas áreas de Aceh (Indonesia) en el momento de producirse el Tsunami existían grupos armados que mantenían un conflicto con el Gobierno central, y con ello había un claro riesgo de que las partes percibieran la intervención militar como una amenaza, a pesar de que los soldados iban sin armas. Esto haya perjudicado la percepción de los trabajadores humanitarios por parte de los damnificados. Por todo ello, debe insistirse en que la ayuda humanitaria sea canalizada, siempre que sea posible, a través de organizaciones civiles.

Cuando los soldados operan como trabajadores de ayuda humanitaria, la población civil tiene problemas para distinguir entre fuerzas militares y las agencias humanitarias civiles. Ello dificulta que las agencias se presenten como totalmente separadas de las partes en conflicto y esto puede derivar en que se cree una situación de inseguridad para los trabajadores de ayuda humanitaria y así se perjudique a las víctimas, ya que los actores humanitarios se ven obligados a abandonar a los beneficiarios, como sucedió en Iraq, donde la ONG siguen amenazadas.²¹

En Banda Aceh, tanto las víctimas de la catástrofe como los trabajadores humanitarios han sufrido, en diversas ocasiones, el acoso del ejército indonesio, lo que crea una imagen muy negativa de las FFAA a ojos de las víctimas.

Como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), “la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios, y es legítimo preguntarse por las motivaciones reales de esa decisión, que además se produce en un contexto de creciente politización de la ayuda humanitaria y de emergencia”.²² En el caso español, hay que añadir motivaciones como la necesidad de hacer atractivas unas FFAA con dificultades de reclutamiento en su proceso de profesionalización o contrarrestar una opinión pública crítica con la imagen bélica del ejército.²³ Así asistimos a la instrumentalización de la asistencia humanitaria a través de la participación de las fuerzas militares en la distribución de ayuda con el fin de mejorar su imagen ante una opinión pública.²⁴

Para evitar que la participación de las Fuerzas Armadas amenace el espacio humanitario, su papel en este tipo de crisis debe estar estrictamente limitado a proporcionar apoyo logístico cuando no haya otras alternativas disponibles, facilitando el acceso de las organizaciones humanitarias a zonas aisladas y a poblaciones más vulnerables.²⁵

- **Ayuda militar: cara e ineficaz**

La operación militar “**Respuesta Solidaria**” supuso un coste de 8,08 millones de euros. Como ya hemos dicho anteriormente, el mayor gasto lo ocasionó el buque *Galicia* que estuvo sólo un mes y medio en la zona realizando labores de retirada de escombros y reparación de infraestructuras y atención médica. Para eso, tuvo que estar navegando casi otro mes, con todos los gastos que esto supone y después de transportar medios tan caros (quirófanos y máquinas para carreteras), sólo los utilizó un tiempo limitado. La relación coste-beneficio de esta operación es poco favorable, ya que se limita a la reconstrucción de una escuela, dos mezquitas y el acondicionamiento de dos campos de refugiados, y el desescombro de dos pequeñas áreas.

Diversos estudios demuestran que el uso de medios militares plantea problemas de coste-eficacia, ya que los servicios proporcionados por las fuerzas armadas –con la salvedad del apoyo logístico ya mencionado– los podrían prestar organizaciones civiles, con menores costes y mayor rapidez y efectividad.²⁶ Los servicios militares pueden alcanzar un coste siete veces superior al equivalente civil.

La experiencia reciente nos demuestra que al buscar el impacto inmediato, **la intervención de los militares en la distribución de ayuda es más costosa, ineficaz y tiene menos en cuenta las necesidades de la población afectada.**

La construcción por parte de las tropas españolas del campo de refugiados kosovares de Hammallaj (Albania) en 1999 pasará a la historia de la cooperación española como una de sus acciones más costosas e ineficaces. El coste total del campo se elevó a 45,2 millones de euros para atender a un total de 2.250 refugiados durante apenas dos meses, lo que supuso un gasto por refugiado superior a 18.000 euros. Esta cifra es más del doble de lo presupuestado en 1999 como cooperación no reembolsable para toda África Subsahariana y 20 veces la contribución española del año 1999 al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).²⁷

- **Calidad de la ayuda militar en entredicho**

La ayuda suministrada por las fuerzas militares llega a menudo en forma de actividades de “impacto rápido”, sin una planificación a largo plazo y sin una valoración previa de las necesidades. Las operaciones humanitarias de las FFAA están pensadas en muchos casos para ganarse la simpatía de la comunidad afectada, mantener la publicidad internacional y mejorar la moral de sus soldados.

Además, aunque algunos miembros de las FFAA puedan poseer las habilidades técnicas pertinentes, es poco probable que se concentren en comprender la cultura local, o la necesidad de trabajar con sensibilidad con mujeres y hombres, promoviendo la participación de las comunidades **y garantizando que se cubran las necesidades de los más vulnerables.** Las FFAA han sido formadas y entrenadas para misiones de índole diferente a la humanitaria.

Por ejemplo, durante la crisis de Ruanda, en 1994, las fuerzas británicas construyeron un hospital de campaña militar que funcionó durante sólo seis semanas. Cuando terminó la operación militar, el edificio se cerró y fue derribado, pese a que en la región había un brote de enfermedades infecciosas.²⁸

En Indonesia, pese a que el envío de aviones respondía a las necesidades existentes en ese momento, el personal sanitario especializado en cirugía de guerra enviado en el buque *Galicia* no era lo que se necesitaba, ya que el mayor problema a él que se enfrentaban los afectados por la crisis era epidemias provocadas por el agua o enfermedades tropicales y ya había muchos médicos especializados en medicina

tropical en la zona. **En general, las ONG tienen una logística más adecuada para responder a este tipo de problemas y la sensibilidad para hacerlo de una forma eficiente, asegurando la participación de los beneficiarios y respetando las costumbres de la zona.**

Cuando deben intervenir las FFAA:

Lo explicado anteriormente no quiere decir que las FFAA no pueden tener un rol dentro de las operaciones humanitarias. Las "Directrices sobre el uso de Recursos Civiles y Militares para el apoyo de las actividades Humanitarias de NNUU en emergencias complejas", publicadas en Marzo de 2003 por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA en sus siglas en inglés), establecen que las capacidades militares y de defensa civil son un **último recurso** para responder a las necesidades de los civiles en una emergencia y que **se deben limitar a facilitar el acceso y seguridad para que las organizaciones civiles realicen su trabajo y a apoyo logístico.**²⁹

Además, España se ha adherido, desde octubre de 2004, a la Iniciativa de la "Buen Donante Humanitario" (*Good Humanitarian Donorship*, GHD). Entre los 23 principios y "buenas prácticas" establecidos por esta iniciativa, se incluyen el siguiente: **Afirmar la primacía de las organizaciones civiles en la implementación de la acción humanitaria, particularmente en áreas afectadas por conflictos armados.** En situaciones en las que la capacidad y los activos militares sean utilizados para apoyar la implementación de la acción humanitaria, se ha de asegurar que tal uso es conforme al derecho internacional humanitario y los principios humanitarios, y **se reconoce el papel de liderazgo de las organizaciones humanitarias.**³⁰

Apoyo logístico temporal

Para evitar que la participación de las Fuerzas Armadas amenace el espacio humanitario, su papel en este tipo de crisis debe estar estrictamente limitado a **proporcionar apoyo logístico cuando no haya otras alternativas disponibles, facilitando el acceso a zonas aisladas y a poblaciones más vulnerables.** No obstante, tan pronto como las condiciones lo permitan, la responsabilidad debería pasar de nuevo a las agencias civiles, bajo la coordinación de Naciones Unidas.

Hay que reconocer que en las zonas más devastadas del Sudeste Asiático, la respuesta humanitaria en los primeros momentos, sobre todo en Indonesia, no habría sido posible sin la contribución de las fuerzas armadas de países afectados y de terceros países, incluido los aviones españoles, que facilitaron la llegada de ayuda a zonas que se encontraban aisladas.

Sin embargo, la ONU ha resaltado el carácter vital pero necesariamente **temporal** de esta asistencia militar. Como hemos dicho anteriormente, la llegada del grueso del contingente español en el buque Galicia, a mediados de febrero, se produjo demasiado tarde, cuando este apoyo logístico no era ya necesario.

Además, aunque los recursos militares se mantengan bajo control militar, **la operación humanitaria como tal debe mantenerse bajo autoridad y control civil, normalmente de la ONU,** sin que ello signifique un control y mando civil sobre los recursos militares. En el caso de la operación "**Respuesta Solidaria**", la coordinación se realizó con el Gobierno Indonesio y, pese a que se llevaron a cabo intercambios de información con representantes de la ONU, no se actuó bajo la guía de esta organización.

Proporcionar seguridad y acceso

Según el CAD, la razón principal para que las FFAA participen en operaciones de ayuda humanitaria es para proporcionar seguridad a los actores humanitarios, permitiendo así el acceso a las víctimas. En algunas situaciones de conflicto, el entorno puede ser demasiado inseguro para que las agencias civiles puedan operar correctamente. En este caso, las FFAA deben estar preparadas para establecer las condiciones de seguridad necesarias para que las agencias civiles puedan trabajar.

6.- LAS CRISIS MEDIÁTICAS NO SON LAS ÚNICAS

La generosa respuesta que ha tenido la catástrofe del Indico puede amenazar la disponibilidad de fondos necesarios para atender las otras grandes crisis humanitarias abiertas en el mundo que aún necesitan muchos más fondos para responder a las urgentes necesidades de los millones de personas afectadas. No debemos olvidar que existen más de 6 millones de desplazados en el Norte y Sur de Sudán, 2,3 millones en la República Democrática del Congo, y 1,8 millones en el norte de Uganda.

Está claro que no es la falta de recursos la causante de que algunas crisis no reciban el dinero necesario ya que, crisis de alto perfil mediático, como Iraq, o el mismo tsunami, sí que han recibido los fondos suficientes. Por lo tanto, es la falta de compromiso por parte de los donantes lo que impide que se reciba el dinero necesario para todas las crisis en función simplemente de las necesidades, puesto que da mejor imagen destinar los fondos para aquello que está siempre en la televisión. En el año 2003, los llamamientos para Iraq y Chechenia recibieron un 91% de los fondos, mientras que los de Costa de Marfil y Liberia consiguieron sólo un 54% y un 45%, respectivamente.

En España, la escasez crónica de recursos para la ayuda humanitaria y de reconstrucción ha incurrido anteriormente en la desviación de recursos previstos para otros países y otros tipos de actuación. En el caso de la crisis del Mitch, por ejemplo, de los 34 millones de Euros aprobados para ayuda humanitaria y de emergencia, sólo 1,8 millones eran recursos adicionales, el resto procedía de recursos asignados anteriormente a Centroamérica y de la redistribución de fondos previstos para otras áreas geográficas.

Para la crisis de Iraq, no se aprobó una financiación extraordinaria y los recursos invertidos en esta crisis se desviaron principalmente de Africa Subsahariana, según admitió la AECI.³¹

En el caso del Tsunami, para la ayuda de emergencia se utilizaron recursos adicionales provenientes de fondos no utilizados de la AECI o de ayuntamientos y CCAA, entre otros. En cuanto al presupuesto para la reconstrucción en la zona afectada por el maremoto, se aprobó en el 2005, ejercicio en el que los países afectados se han considerado de atención especial, por lo cual reciben fondos adicionales.

Lo que sí es muy significativo es que España en el 2005 ha respondido con ayuda humanitaria de forma sustancial y más rápida a aquellas crisis mediáticas como el Tsunami o Pakistán. La respuesta al Tsunami ya se ha analizado en este documento, pero la respuesta a otras crisis es criticable de nuevo por la escasez de recursos. Además, resulta alarmante que la ayuda a Pakistán haya sido, casi íntegramente, el envío de un contingente de las FFAA bajo mandato de la OTAN, aunque se considera positivo que no se hayan usado los FAD.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, es positivo el fuerte incremento del presupuesto para ayuda humanitaria en el 2005, que se prevé que continuará en el año 2006, llegando a alcanzar más del 4% de la AOD neta. Es necesario que una parte importante de este incremento se destine a realizar una contribución sustancial a los Llamamientos Humanitarios de NNUU para crisis olvidadas, en los que sus aportaciones son casi inexistentes y al ya nombrado CERF. Desde las ONGs se pide que no se "asigne" el dinero del presupuesto humanitario para una determinada zona, sino que se deje abierto para responder a posibles crisis.

7.- CONCLUSIONES

A pesar de los aspectos positivos mencionados, el grueso de la respuesta del gobierno español para el Tsunami repite el esquema utilizado en los últimos años, basado en el binomio "FAD+FFAA ". Este modelo, que ha demostrado su ineficacia en crisis anteriores, debería ser revisado. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 da las claves para que se produzcan los cambios apropiados, incrementando el porcentaje del presupuesto para ayuda humanitaria y afirmando que esta ayuda no puede ser reembolsable ni ligada.

La elaboración de la estrategia sectorial de Acción Humanitaria, prevista para el primer semestre del 2006, ofrece una oportunidad crucial para corregir las deficiencias detectadas y conseguir una ayuda humanitaria española de calidad, basada en los compromisos internacionales asumidos por España, como la ya mencionada iniciativa del "Buen Donante Humanitario".

La ayuda humanitaria española debería reorientarse según se recomienda posteriormente:

Recomendaciones

1. Es necesario impulsar un **incremento de los fondos destinados a la ayuda humanitaria** para responder de una manera eficiente a este tipo de crisis y así cumplir con los compromisos establecidos por el gobierno en el plan director 2005-2008, tales como:
 - **Elevar el presupuesto para ayuda humanitaria hasta alcanzar el 7% del total de la AOD neta**, en línea con la media de los países de la OCDE.
 - **Crear instrumentos presupuestarios y administrativos más flexibles y ágiles, y en concreto, un fondo de reserva plurianual para enfrentar emergencias.**
 - Mejorar la capacidad de respuesta a través del aumento de los medios humanos y técnicos de la Unidad de Emergencias y Ayuda Alimentaria de la AECI y la elaboración de planes de contingencia o de protocolos de actuación que definan de antemano criterios, procedimientos y funciones de los actores implicados.
 - Centralizar en la AECI las decisiones para concesión de ayuda humanitaria, consiguiendo equilibrar, desde un principio, el gasto de ayuda directa (AECI) con el gasto incurrido por otros actores, como las FFAA.

2. **Reparto de fondos según las necesidades, y no criterios políticos o mediáticos**: El Gobierno español ha comprometido mucho más dinero para la crisis del Tsunami que para el conjunto de las demás crisis humanitarias en 2005, que ha destacado por el elevado número de desastres. Por tanto, el Gobierno español debe comprometerse firmemente a:
 - Garantizar que todas las **ayudas** proporcionadas para hacer frente a las

grandes crisis imprevistas, como el Tsunami, **son adicionales** a los compromisos de ayuda ya existentes, y que no provienen de los presupuestos de ayuda asignados a otras crisis.

- Cumplir con los criterios establecidos en el Plan Director y actuar de acuerdo a los compromisos asumidos bajo la iniciativa de “Buen Donante Humanitario”, e incrementar de forma sustancial las contribuciones a organismos multilaterales. Un primer paso sería **convertir los 50 millones de euros en FAD no utilizados en una donación sustancial al recientemente reformado Fondo de Naciones Unidas para Emergencias (CERF), todavía insuficientemente financiado, para que se pueda responder con rapidez y eficacia a cualquier crisis humanitaria y se atiendan las crisis olvidadas.**
3. **Ir más allá de la simple reconstrucción:** El Gobierno español debería comprometerse, en sus planes para la fase de reconstrucción, en dirigir la ayuda a reducir la pobreza y garantizar la sostenibilidad medioambiental de las regiones afectadas y no quedarse en la simple reconstrucción. Este debe ser un compromiso a largo plazo, de no menos de 5 años, que debe formar parte de los planes de los países afectados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Además, el Ejecutivo debe asegurarse de que los proyectos que financie durante la fase de reconstrucción cuentan con **la participación de la población afectada y la sociedad civil local**, garantizando que las minorías afectadas (mujeres, intocables, tribus) y los grupos de oposición en zonas de conflicto no son discriminados en esta fase.
 4. El Gobierno español no debe utilizar en crisis futuras el instrumento de créditos FAD, ni para la fase de emergencia ni de reconstrucción. A esto también se compromete en el Plan Director de 2005-2008, donde dice que **los fondos dedicados a la acción humanitaria deben ser no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.**
 5. Es necesario que la futura estrategia de acción humanitaria establezca una clara delimitación del papel de las **Fuerzas Armadas** en la ayuda humanitaria, **asegurando que su actuación se limite a:**
 - **Actividades de mantenimiento de la paz.**
 - **Creación de condiciones de seguridad para que trabajen los agentes humanitarios**
 - **Apoyo logístico cuando no haya otras alternativas disponibles de forma temporal y siempre bajo coordinación civil.**

Además, los gastos de operaciones militares que no sean estrictamente humanitarias, tal como establece el CAD, no deben computarse como Ayuda Oficial al Desarrollo.

Agradecimientos

Desde Intermón Oxfam queremos agradecer la contribución y ayuda de las siguientes personas en la elaboración de este documento: Pablo Muelas, Coordinador del área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECl. José Ibermón y Jesús María Rodríguez- Andía de la Dirección General de Cooperación con Africa, Asia y Europa Oriental de la AECl. Agustín Navarro, Subdirección General de política comercial con Europa, Asia y Oceanía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Teniente Coronel Salvador Cuenca Ordiñana y Teniente Coronel Javier Gallegos García-Lorenzana del Ministerio de Defensa.

© Intermón Oxfam Diciembre 2005

Este informe forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre los temas de política humanitaria y de desarrollo. El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que tal uso de su obra le sea comunicado, con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico info@intermonoxfam.org

Si desea mayor información sobre los temas mencionados en este informe, por favor envíe un correo electrónico a la siguiente dirección iconteras@intermonoxfam.org

Intermón Oxfam

Roger de Llúria 15
08010, Barcelona, España
Tel: 902.330.331
Correo electrónico: info@intermonoxfam.org
www.intermonoxfam.org

Notas

¹ Rueda de Prensa de Jan Egeland; 27/12/2004. Fuente: OCHA

² Todas las cifras relativas a víctimas mortales han sido tomadas de la Oficina del Enviado Especial de la ONU para la Reconstrucción tras el Tsunami, según la cual la cifra total de muertos y desaparecidos es de 231.452.

³ Estudio realizado por la Coordinadora de ONG de Desarrollo. Disponible en: www.conde.org/comunicadotsunami

⁴ Prueba de que el Gobierno español computa la operación "Respuesta Solidaria como AH es que la incluye como tal en el "Financial tracking System" de la Oficina de Naciones Unidas para Coordinación de la Acción Humanitaria (OCHA en sus siglas en inglés).. Disponible en: <http://ocha.unog.ch/fts/index.aspx>

⁵ PACI 2005. Disponible en: <http://www.aeci.es>

⁶ Más información puede encontrarse en *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*. Intermón Oxfam 2004.

⁷ Los 30 millones de microcréditos no están incluidos en la tabla 2 porque son una previsión para 2005-2008.

⁸ La AECI abrió cuentas bancarias con motivo de las emergencias de Ruanda (1994), el huracán Mitch (1998) y el terremoto de El Salvador (2001), animando a la población a hacer aportaciones a dichas cuentas.

⁹ *El Mundo.es*, 2 de Enero de 2005

¹⁰ Intermón Oxfam: Nota de Prensa 31 de Diciembre de 2004: "*Intermón Oxfam exige al Gobierno que el 100% de la ayuda a los países afectados por el tsunami sean donaciones no ligadas, y no créditos*"; Nota de Prensa 5 de Enero de 2005: "*Intermón Oxfam pide a Zapatero que los 50 millones en créditos a Asia se conviertan en donaciones directas a Naciones Unidas*"

¹¹ *El Mundo.es*, 2 de Enero de 2005 y *El País*, Sección Internacional , 9 de enero de 2005

¹² Apoyo para estudios de viabilidad, diseño técnico y de ingeniería de proyectos de reconstrucción y cooperaciones técnicas que deben ser realizadas por empresas españolas.

¹³ Los créditos ligados se utilizarán para financiar equipamientos, material y servicios españoles, así como material extranjero y gastos locales que sean necesarios, esto último hasta un máximo de 30 % sobre el importe de bienes y servicios exportados. Las condiciones financieras suponen un elemento de donación implícito del 80% del valor del crédito, con un periodo de amortización de 40 años, un periodo de gracia de 20 años (incluido en la amortización) y un tipo de interés del 0,15% anual. Los créditos desligados, no restringidos a la utilización de bienes y servicios españoles, tendrán un elemento de donación implícito del 50% del valor del crédito, periodo de amortización de 15 años, un periodo de gracia de 3 años (incluido en la amortización) y un tipo de interés del 1% anual.

¹⁴ Indonesia mantiene una deuda con España que asciende a 667 millones de \$, según se especifica en el Diario de Sesiones de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados de 3 de febrero de 2005.

¹⁵ "La comercialización de la ayuda", páginas 26-37, *La Realidad de la Ayuda 1996*, Intermón Oxfam.

¹⁶ Para más detalle consultar en "Los créditos FAD: de nuevo en el punto de mira", páginas 81 a 114, *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*, Intermón Oxfam.

¹⁷ OCDE-CAD Policy brief: Untying Aid to the Least Developed Countries, July 2001. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf>

¹⁸ Más información puede encontrarse en *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*. Intermón Oxfam 2004.

¹⁹ Plan Director de la Cooperación española 2005-2008. Disponible en: www.aeci.es.

²⁰ Los trabajos realizados por las FFAA se resumen en:

- limpieza y acondicionamiento de instalaciones en Badan Diklat Probinsi, base del contingente terrestre
- instalación de esterillas para mejora de siete (7) helisuperficies en aeropuerto Banda Aceh
- transporte contenedor puesto de socorro alemán a campo refugiados en Lambaro.
- retirada de escombros en la zona de Lambaroskep
- retirada de escombros en la zona de Nirbaya
- rehabilitación y acondicionamiento de un colegio en Menengah
- acondicionamiento de una explanada en el campo de desplazados de Sijlah Kuala.

²¹ En Iraq, la mayoría de ONG se han visto obligadas a evacuar el país dejando los proyectos debido a las amenazas que sufrían.

²² José Antonio Sanahuja: *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*. Ediciones Octaedro. Intermón Oxfam, marzo 2002. Pág. 104

²³ La Ley Orgánica de Defensa Nacional, recientemente aprobada, incluye explícitamente las misiones de ayuda humanitaria dentro de la tipología de misiones de las FFAA en el exterior..

²⁴ En marzo de 2003, fuimos testigos, a través de las cámaras, de la primera distribución de ayuda humanitaria en el sur de Iraq, cuyo objetivo fue puramente político: demostrar que Kuwait estaba con la población iraquí. El resultado final fue una distribución caótica de la ayuda en Safwan, zona en la que algunos campesinos afirmaron que no se necesitaba comida sino electricidad y agua para regar los campos. Según la gente de la zona, hay razones fundadas para temer que dicha ayuda terminó en manos de las mafias locales para ser vendida en otras zonas donde sí era más necesaria.

²⁵ Para más detalles "Relación entre fuerzas militares y ayuda humanitaria", documento de Intermón Oxfam, marzo 2003.

²⁶ Como se puede extraer del estudio hecho público por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en 1998: "Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and Costs". Aunque el estudio se basa en situaciones de conflicto, gran parte de las conclusiones son extrapolables a desastres naturales.

²⁷ José Antonio Sanahuja: *"Guerras, Desastres y Ayuda de Emergencia"*. Intermón Oxfam 2002.

²⁸ *Idem*

²⁹ Disponibles en <http://ochaonline.un.org/>

³⁰ Principio 19, disponibles en <http://www.reliefweb.int/ghd/imgd.pdf>

³¹ "Exteriores teme que la ayuda a Iraq vacíe otros proyectos", El Mundo, 5-04-03.