

REFORMA DEL SISTEMA DE ACCION HUMANITARIA

(INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE ACCIÓN HUMANITARIA
DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN)

(julio 2021)

ÍNDICE:

<u>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN</u>	4
1.1.- <i>Origen de la propuesta</i>	4
1.2.- <i>Importancia y pertinencia, alcance y limitaciones de la propuesta</i>	5
<u>CAPÍTULO 2: DIAGNÓSTICO GENERAL – SITUACIÓN DE PARTIDA DE LA AH EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL</u>	6
2.1.- <i>Las crisis humanitarias: nuevos perfiles y previsiones</i>	6
2.2.- <i>El sistema internacional humanitario. Viejos y nuevos desafíos</i>	8
2.3.- <i>Debates y compromisos internacionales. El reto de su implementación</i>	9
<u>CAPÍTULO 3: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA HUMANITARIO ESPAÑOL: DIAGNÓSTICO DE PARTIDA</u>	10
3.1.- <i>Socio confiable, pero con limitado liderazgo</i>	10
3.2.- <i>Participación política poco consistente tanto en procesos globales como en crisis específicas</i>	10
3.3.- <i>Limitada capacidad de respuesta coordinada</i>	11
3.4.- <i>Un diverso ecosistema de actores humanitarios que requiere alianzas más plurales</i>	12
3.5.- <i>Procesos e instrumentos para la respuesta a emergencias que necesitan ser fortalecidos</i>	12
3.6.- <i>Limitaciones en la dotación de recursos humanos especializados</i>	13
3.7.- <i>Inadecuados procesos de asignación de recursos y de rendición de cuentas</i>	13
3.8.- <i>Un marco regulatorio inapropiado</i>	13
<u>CAPÍTULO 4: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA AYUDA HUMANITARIA</u>	14
4.1.- <i>Un panorama internacional plural</i>	14
4.2.- <i>Punto de partida</i>	15
4.3.- <i>El sistema de acción humanitaria: propuestas</i>	17
<u>CAPÍTULO 5: ELEVAR EL PERFIL DE LA AH ESPAÑOLA</u>	22
5.1.- <i>Compromiso presupuestario más sólido</i>	22
5.2.- <i>Mayor equilibrio entre acción multilateral y bilateral</i>	23
5.3.- <i>Reforzar el papel de la cooperación española en Naciones Unidas</i>	24
5.4.- <i>Fortalecer los lazos con la ayuda humanitaria de la Unión Europea</i>	24
5.5.- <i>Otros foros y espacios multilaterales</i>	25
5.6.- <i>Fortalecer la reflexión y la elaboración de propuestas en materia humanitaria</i>	26
<u>CAPÍTULO 6: NATURALEZA JURÍDICA DE LA AECID Y MARCO REGULATORIO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA</u>	26
6.1.- <i>Justificación de las reformas</i>	26
6.2.- <i>Principios para el nuevo marco regulatorio de la Acción Humanitaria</i>	27
6.3.- <i>Propuestas de reforma</i>	28
<u>CAPÍTULO 7: CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS</u>	30
7.1.- <i>Contexto</i>	30
7.2.- <i>Marco estratégico</i>	31
7.3.- <i>Cambios normativos e instrumentales</i>	32
<u>CAPÍTULO 8: RECURSOS HUMANOS</u>	33
8.1.- <i>Carencias de partida</i>	33
8.2.- <i>Propuestas</i>	35
<u>CAPÍTULO 9: RENDICIÓN DE CUENTAS</u>	36
9.1.- <i>La rendición de cuentas en el ámbito humanitario</i>	37
9.2.- <i>Propuestas para mejorar la rendición de cuentas</i>	37
<u>CAPÍTULO 10: MEDIDAS URGENTES</u>	39

ANEXOS

<u>Anexo 1. Personas que forman parte del Grupo Operativo que acometió la tarea de diagnóstico y redactó la propuesta</u>	41
<u>Anexo 2: Personas entrevistadas</u>	42
<u>Anexo 3: Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo</u>	43

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la propuesta

La acción humanitaria¹ ha sido tradicionalmente un componente importante de la política española de cooperación al desarrollo. Su evolución e impulso ha tenido varios hitos importantes, como la elaboración de las Estrategias de Acción Humanitaria (la primera en 2007 y la actualmente vigente en 2019) y la constitución de la Oficina de Acción Humanitaria en la AECID, 2007, que han consolidado los aspectos políticos e institucionales de esta modalidad de cooperación. Estas acciones han ido de la mano de una agenda internacional humanitaria que ha tenido varias citas internacionales claves en la última década, destacando la primera Cumbre Humanitaria Mundial (WHS) celebrada en Estambul, en mayo de 2016, donde se alcanzaron compromisos para una acción humanitaria de calidad, como los incluidos en el *Grand Bargain* (GB), que han sido asumidos por la cooperación española.

El sistema internacional humanitario que surge tras la Cumbre Humanitaria y el *Grand Bargain*, requiere de una acción humanitaria de mayor calidad, que rinda cuentas, tenga presente la diversidad de actores que operan en su seno, integre los enfoques locales y regionales de las crisis y responda a la necesidad de ofrecer soluciones más integradas ante la cada vez mayor diversidad y gravedad de las crisis humanitarias. España ha de adaptar su sistema de acción humanitaria a esos nuevos desafíos y a los estándares acordados a escala internacional.

El proceso de reforma del sistema de cooperación anunciado por el gobierno es, sin duda, una oportunidad para poner al día al sistema español de acción humanitaria. Se trata no sólo de superar las deficiencias que se arrastran del pasado, sino también de sentar las bases de un sistema capaz de afrontar los nuevos desafíos de la acción humanitaria y que sitúen a España como un socio comprometido, fiable y capaz en el ámbito internacional

Para contribuir a este propósito, el Consejo de Cooperación decidió crear un Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria, con el propósito de dar seguimiento a la política española en este ámbito y elevar propuestas para su mejora. El Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria decidió iniciar su tarea con la elaboración de un documento de propuestas de reforma de la acción humanitaria (AH), convencido de la singularidad e importancia de esta modalidad de cooperación, y del debilitamiento que esa política ha tenido como consecuencia de los sucesivos recortes presupuestarios, que la han alejado de los parámetros de calidad y eficiencia propios de los mejores modelos de nuestro entorno. Se ha considerado que esa propuesta podría inspirar, además, los contenidos de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible que está en curso.

El proceso de elaboración de esta propuesta ha seguido la metodología que al efecto definió el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades para sus documentos. En concreto, se conformó un grupo operativo, compuesto de representantes de diversos sectores del Consejo de Cooperación, para que liderasen la elaboración del documento de propuestas (véase la composición en Anexo 1).

¹ Independientemente de las posibles connotaciones asociadas al uso de los términos, en este informe utilizamos indistintamente y como sinónimos “acción humanitaria” y “ayuda humanitaria”.

A lo largo de los meses de marzo, abril y mayo de 2021 se mantuvieron reuniones de trabajo con personas expertas en materia de cooperación y ayuda humanitaria, provenientes tanto de instituciones públicas como de organizaciones e instituciones privadas.

El objetivo era conocer sus opiniones, identificar los problemas de la ayuda humanitaria y contrastar posibles soluciones (véase la relación de consultados en Anexo 2). Acabado este ciclo, el grupo operativo mantuvo varias sesiones de debate para conformar una posición consensuada y discutir los contenidos y modo de argumentar las propuestas. En aquellos casos en los que los elementos de reflexión coincidían con los tratados por el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, se adoptaron los textos elaborados en ese marco, adaptándolos en la medida en que fuese necesario. El presente documento es el resultado de todo ese proceso.

El Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria quiere agradecer al Consejo de Cooperación su confianza y a las personas consultadas el habernos brindado su tiempo y sus ideas. Conviene señalar, sin embargo, que ninguna de ellas es responsable de los contenidos de este documento, que únicamente representa la opinión del Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria del Consejo de Cooperación.

1.2.- Importancia y pertinencia, alcance y limitaciones de la propuesta

Pese a que la ayuda humanitaria se incluye en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, las definiciones que allí se contienen han quedado sobrepasadas por el tiempo. Así, el artículo 12 define como ayuda humanitaria “*el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico*”, lo que sin duda es una forma limitada, pobre y alicorta de referirse hoy en día a la ayuda humanitaria.

Ese mismo artículo señala que “*La cooperación española promoverá el respeto al derecho humanitario y asimismo apoyará en este ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales*”.

Desde inicios de 2019, está vigente la Estrategia Humanitaria de la Cooperación Española (2019-2026), resultado de un proceso que comenzó tras la Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul y la adopción del *Grand Bargain*, en 2016. La estrategia traslada una visión y una definición de la AH más amplia que la enunciada en los anteriores artículos. En concreto, define la ayuda humanitaria como la “*asistencia diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de las emergencias. Para ser considerada como humanitaria, se considera que debe ser consistente con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia*”. Se pone, por tanto, el énfasis tanto en los principios como en la protección de las personas y el reconocimiento de su dignidad, así como en las tareas asistenciales requeridas por las crisis.

En la nueva Estrategia Humanitaria 2019-2026, se confirman el enfoque multilateral y europeo del compromiso español en este campo, al tiempo que se incorporan elementos clave del Grand Bargain como la resiliencia y el nexo humanitario-desarrollo, los procesos de localización y las transferencias en efectivo. De igual modo, se confirma el compromiso con la equidad de género y el respeto a los derechos humanos, así como el papel clave que tiene la diplomacia humanitaria como mecanismos de prevención y tratamiento de las crisis.

En la Estrategia Humanitaria se reconoce el valor añadido de España en la respuesta a las “crisis olvidadas” y la incorporación de forma explícita de aspectos relacionados con la calidad, la gestión del conocimiento y la flexibilidad de procedimientos e instrumentos entre todos los actores de la acción humanitaria española. Por último, en esa misma Estrategia Humanitaria se establece el compromiso del gobierno de España de destinar el 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo a la acción humanitaria, en línea con los consensos internacionales. Es este un compromiso muy relevante (aunque por el momento incumplido), habida cuenta del hecho de haber sido la acción humanitaria una de las modalidades que más ha sufrido los recortes presupuestarios en estos últimos años.

Todos estos elementos son previos al proceso de reforma del sistema de cooperación español y al proceso de consultas del que este documento forma parte. El entorno de elaboración de una nueva Ley de Cooperación y el proceso de reforma del sistema español de cooperación define una oportunidad valiosa para realizar una reforma en profundidad del sistema de acción humanitaria.

Este documento parte de un supuesto fácilmente constatable: no es posible la reforma del sistema de cooperación si no se aborda, de forma simultánea, una reforma de la acción humanitaria; y, a la inversa, no es posible realizar esta reforma de modo aislado, sin acometer una reforma del conjunto del sistema de cooperación.

2.- DIAGNÓSTICO GENERAL – SITUACIÓN DE PARTIDA DE LA AH EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La reforma de la ayuda humanitaria española tiene que tomar en cuenta la situación y tendencias de este campo a nivel internacional. Tres aspectos merecen particular atención: los cambios experimentados en la tipología e impacto de las crisis humanitarias; los problemas y transformaciones que viene afrontando el denominado sistema internacional humanitario; y el conjunto de iniciativas, propuestas y debates internacionales que configuran una nueva agenda humanitaria.

2.1.- Las crisis humanitarias: nuevos perfiles y previsiones

Las crisis humanitarias responden a una amplia gama de causas raíz y de factores detonantes. Entre estos últimos, cabe mencionar el creciente peso que en los últimos años han ganado los conflictos armados internos y las catástrofes medioambientales. Cabe añadir además el lesivo impacto humanitario de la pandemia del COVID-19.

En la última década y media se ha experimentado un auge de las guerras civiles y un cambio en sus características. La creciente implicación de actores no estatales extremistas y fundamentalistas los ha convertido en conflictos más difíciles de resolver mediante acuerdos políticos, así como los ha hecho más prolongados y mortíferos.

Como resultado, han sido causantes de un aumento del desplazamiento forzoso de población y de las crisis humanitarias más graves de los últimos años.

Este contexto ha agudizado recientemente los desafíos que la ayuda humanitaria suele afrontar en contextos de conflicto armado. Entre ellos destaca la dificultad de acceso humanitario a las poblaciones afectadas, de vulneración de los principios humanitarios y de riesgos para la seguridad del personal humanitario. Del mismo modo, ha cobrado más fuerza aún el reto de combinar las actividades de asistencia con las de protección humanitaria de la población civil, un ámbito que requiere mayor prioridad, habida cuenta de la creciente conculcación del Derecho Internacional Humanitario (DIH); así como también es necesario el debate sobre la posibilidad de vincular la ayuda humanitaria con la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz (el denominado “triple nexo”): una propuesta que busca reforzar las sinergias entre las tres pero que, para algunos sectores, es difícil de implementar en contextos de conflicto armado por conllevar un riesgo de politización de la práctica humanitaria.

Un elemento innovador en el entorno de los conflictos armados, que previsiblemente irá ganando peso en la agenda de diplomacia humanitaria, es el relativo a la sanción del uso del hambre como arma de guerra. La reciente Resolución 2417 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del año 2018, marcó un hito al prohibir las prácticas bélicas orientadas a generar hambre entre la población civil en conflictos tanto interestatales como internos, demandando a los Estados miembros la adopción de medidas al respecto. Este llamamiento ha suscitado diferentes iniciativas por parte de Estados y organizaciones sociales, que se suman a las que ha habido a partir de resoluciones anteriores, como la 2225 sobre la Protección de las escuelas o la 2286 de Protección de los servicios sanitarios en los conflictos armados.

Al margen de los conflictos armados, cabe mencionar la creciente conciencia existente sobre el lesivo impacto humanitario que en muchos contextos tienen otras formas de violencia, como son la violencia urbana, la de género, la ejercida sobre comunidades étnicas minoritarias o la que sufren las poblaciones desplazadas y refugiadas.

Las catástrofes medioambientales y las consecuencias del cambio climático constituyen una fuente cada vez más relevante de crisis humanitarias, que, además, se caracterizan frecuentemente por su complejidad e imprevisibilidad. Es razonable pensar que su impacto vaya en aumento como resultado del agravamiento de los problemas ambientales de los que dan cuenta los informes internacionales (incluidos los emitidos por el ICCP).

Tal escenario suscita a la ayuda humanitaria la necesidad de incrementar sus esfuerzos en el ámbito del análisis y gestión de nuevos riesgos en este ámbito.

Tanto los conflictos armados como las crisis de origen natural o medioambiental han ocasionado en los últimos años un significativo aumento del desplazamiento de población, con un incremento, entre 2015 y 2019, del 35% en el número de personas desplazadas internas y refugiadas necesitadas de ayuda humanitaria, hasta llegar a la cifra más elevada en la historia al afectar esa situación a 86,5 millones de personas.

Para la UE, en particular, la gestión de tales desplazamientos en su propio territorio, en sus costas o en países vecinos, ha supuesto un grave reto político y operativo, habiendo sido criticada por no estar siempre su actuación en consonancia con los marcos internacionales de derechos humanos y con los principios humanitarios.

La asistencia y protección de las personas refugiadas y desplazadas se perfila como uno de los principales retos que la ayuda humanitaria tendrá que afrontar en los próximos años.

Por último, cabe mencionar el impacto que el COVID-19 está teniendo en el ámbito humanitario. La pandemia está agravando factores de vulnerabilidad y crisis ya existentes, incrementando las necesidades sanitarias, alimentarias, socioeconómicas y otras. Ello ha provocado que los requerimientos de financiación para los llamamientos humanitarios de NNUU, en junio de 2020, alcanzaran los 37,7 millardos de dólares, un 25% más que un año antes. Esta escalada de las necesidades llega en un contexto de previsible reducción de la ayuda internacional de los países donantes.

La pandemia ha puesto de relieve, además, las carencias en materia de previsión y prevención de crisis, al tiempo que le plantea al sistema humanitario la necesidad de comprender los diferentes tipos de riesgos y vulnerabilidad que, de forma combinada, afectan a diferentes colectivos de población. Igualmente, le exige afrontar necesidades urgentes, al tiempo que se establecen las bases para afrontar a medio plazo las secuelas socioeconómicas de la pandemia y el tránsito hacia una economía y sociedad descarbonizada: todo lo cual requerirá la colaboración entre actores humanitarios y de desarrollo.

2.2.- El sistema internacional humanitario. Viejos y nuevos desafíos

El denominado sistema internacional humanitario, con su entramado de actores y agendas, está afrontando últimamente una diversidad de problemas y desafíos, algunos reconocidos desde hace tiempo y otros más recientes.

Entre los problemas estructurales figuran los de falta de calidad y de rendición de cuentas de la respuesta humanitaria, la insuficiente coordinación en el seno del sistema o el controvertido liderazgo ejercido por las Naciones Unidas. A esto se suma el que muchas de las actuaciones se centran en las tareas asistenciales y prestan escasa atención a la protección de los derechos de las personas y comunidades afectadas. Para afrontar muchas de estas cuestiones se vienen formulando propuestas, desde la década de 1990, si bien las reformas se han revelado hasta el momento insuficientes.

Por otro lado, el sistema humanitario se ha visto desbordado e incapaz de responder al aumento de las crisis humanitarias experimentado en los últimos años. Las necesidades humanitarias se han doblado desde 2015, alcanzando un pico en 2020, debido a la pandemia del COVID-19. En concreto, en ese año se cubrieron solo el 48% de las necesidades financieras de la acción humanitaria, por debajo del 60%² de la financiación proporcionada en los años previos. La brecha entre las necesidades y los recursos se ha ampliado, a pesar de la reciente incorporación de nuevos donantes, por lo que superarla constituye uno de los grandes desafíos del sistema humanitario. Junto al necesario aumento de fondos, otra demanda ampliamente compartida es la necesidad de dotar al sistema humanitario de una financiación más previsible.

² A este desajuste presupuestario responde el llamamiento del Secretario General de Naciones Unidas para cumplimentar, al menos, el 75% de las necesidades de financiación en el ámbito humanitario.

Además, cabe subrayar la existencia de importantes transformaciones de fondo en la composición del sistema humanitario, que seguramente conllevará cambios futuros en sus pautas de funcionamiento, en sus principios y relaciones de poder. Cabe destacar, en particular, la aparición de nuevos actores oficiales procedentes de países ajenos al CAD de la OCDE, que ponen en cuestión los mecanismos y principios humanitarios clásicos, las raíces coloniales del humanitarismo, así como el liderazgo occidental en el sistema humanitario.

Junto a ello, se ha producido, también, una creciente implicación en la acción humanitaria de actores procedentes del sector empresarial, así como de otros actores privados (como las fundaciones), que son portadores de visiones y capacidades distintas. Todos estos procesos enriquecen el sistema de ayuda humanitaria e incorporan nuevos desafíos en su seno para preservar los niveles de coordinación y la naturaleza de la acción humanitaria.

2.3.- Debates y compromisos internacionales. El reto de su implementación

El ámbito humanitario se ha mostrado muy activo en la promoción de debates, propuestas e iniciativas para dar respuesta a los nuevos y viejos desafíos. Para España son especialmente importantes las iniciativas y los compromisos establecidos en el marco de la Unión Europea y los derivados de la primera Cumbre Mundial Humanitaria, celebrada en Estambul, en 2016. Como ya se ha señalado, entre las iniciativas más centrales que emanan de esa cita internacional es el Grand Bargain: un compromiso adoptado por numerosos donantes y agencias, y que tiene como objetivos incrementar la financiación multianual de la ayuda humanitaria y mejorar su eficiencia y calidad.

En los debates mantenidos al calor de esa iniciativa siguen ocupando un lugar central los problemas clásicos, relacionados con la mejora de la calidad, la eficiencia y la coordinación de la ayuda humanitaria; pero, al tiempo, se han incorporado nuevas cuestiones que habían estado relegadas en el pasado. Entre las cuestiones que han cobrado últimamente mayor relevancia, y que seguirán determinando la evolución futura del sistema humanitario, figuran las cuatro siguientes:

- El incremento de la participación local (o “localización”) en la implementación de la ayuda. Así, el Grand Bargain propone incrementar los fondos gestionados por actores locales y nacionales, que para 2020 deberían haber alcanzado el 25%.
- La adaptación de los mecanismos de financiación a las particularidades de la acción humanitaria permitiendo mayor flexibilidad.
- La rendición de cuentas de los actores humanitarios a las poblaciones concernidas.
- La coordinación y búsqueda de complementariedades entre las agendas y las actuaciones de la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz (el “triple nexo”). A este propósito contribuyen en buena medida los enfoques basados en el riesgo (incluyendo medidas de alerta temprana, anticipación, acción temprana, etc.), por cuanto facilitan actuaciones preventivas y sostenidas en el tiempo.

3.- FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA HUMANITARIO ESPAÑOL: DIAGNÓSTICO DE PARTIDA

El sistema humanitario español se ha ido construyendo a lo largo de los últimos lustros gracias a un esfuerzo colectivo sostenido, tanto de las administraciones públicas como de la sociedad civil y la academia. A día de hoy este sistema goza de ciertas fortalezas, adolece de debilidades y tiene ante sí una serie de retos y oportunidades determinantes para progresar como un contribuyente relevante en el concierto global.

3.1. Socio confiable, pero con limitado liderazgo

La cooperación española goza de una fortaleza muy apreciable al ser percibida, en casi todos los contextos y foros, como neutral y dotada de una actitud proclive al diálogo y negociación en crisis humanitarias. Por su parte, también sufre una reputación de ser un actor conservador, poco determinado a promover y fijar posiciones propias, y tendente a parapetarse con demasiada frecuencia en posiciones compartidas, especialmente en el ámbito de la Unión Europea. El concierto internacional ofrece la oportunidad a España de reforzar su presencia y liderazgo en crisis y temas clave ante la retirada temporal de actores antaño dominantes, como Francia hace algunos años o el Reino Unido recientemente. Pero esta oportunidad puede quedar condicionada por la ascendente presencia de actores no tradicionales, que están ocupando este espacio (Estados del Golfo Pérsico, actores no estatales...). La situación exige, por tanto, que España sepa responder a las condiciones del momento, aprovechando los activos acumulados a lo largo de la experiencia previa y con una decidida voluntad de fijar posiciones propias desde las que participar en la construcción de respuestas compartidas a escala internacional. Para ello, es necesario que la ayuda humanitaria española tenga un músculo político, una capacidad estratégica y de coordinación de actores y un respaldo financiero de los que, por el momento, carece.

3.2. Participación política poco consistente tanto en procesos globales como en crisis específicas

La cooperación española tiene presencia regular en los foros internacionales y regionales más relevantes, como los grupos de amigos de resoluciones humanitarias del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Grupo de Donantes de Apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación Humanitaria (OCHA), que España ha presidido recientemente, los Comités Ejecutivos de las principales agencias internacionales o el Comité de Acción Humanitaria y Alimentaria de la Unión Europea, entre otros.

Asimismo, se ha hecho presente, con un despliegue permanente en algunas de las crisis humanitarias más relevantes, a través de las Embajadas, las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID y de ONG españolas operativas desde hace años en esas crisis.

Sin embargo, la participación en los foros políticos y de coordinación tanto globales como localizados en las crisis (Equipos Humanitarios País) es discontinua y muchas veces inconsistente, sin asumir -más que ocasionalmente- un liderazgo efectivo e, incluso, mostrando, en ocasiones, criterios cambiantes ante temas relevantes en materia humanitaria.

Esta forma de participar puede conducir a la pérdida de relevancia de la posición española en debates clave para la agenda humanitaria global (y en ciertas crisis importantes para España) como son el enfoque integrado de crisis, la diplomacia humanitaria, el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario o la adopción de un enfoque de género en la ayuda. España debiera asumir un compromiso sólido y consistente para poder integrarse de forma más activa y protagonista en los procesos que algunos actores (Estados, agencias internacionales, ONG, sindicatos, empresas e institutos académicos) vienen impulsando tanto a escala global, sobre la base de la Agenda para la Humanidad (*Grand Bargain* y otros), como en contextos específicos (proceso de paz en Colombia, negociaciones en Venezuela, reconstrucción en Siria...).

3.3. Limitada capacidad de respuesta coordinada

Uno de los ámbitos en los que la acción humanitaria requiere mejora es en la capacidad institucionalizada de coordinación de actores, particularmente en el seno de la Administración General del Estado. Existen espacios informales de interacción entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Ministerio de Sanidad que funcionan aceptablemente bien con motivo de respuesta de emergencia o de intervención en ciertas crisis. Por el contrario, la informalidad del intercambio con otros ministerios, como puede ser Defensa o Interior, es una barrera que dificulta una planificación consistente, así como el aprovechamiento de sinergias entre instrumentos y enfoques muy necesarios, máxime cuando el enfoque integrado de gestión de crisis es el nuevo escenario adoptado globalmente.

El sistema dispone de herramientas y procesos consolidados de planificación humanitaria (Estrategias Plurianuales País) que definen un marco para la acción coordinada de los actores, aunque es mejorable la traslación de esos marcos a la práctica sobre el terreno. Por su parte, son todavía frágiles los procesos de programación de la acción humanitaria de la cooperación descentralizada y la asumida de forma conjunta entre las administraciones central y autonómica, donde los procesos de diálogo y acuerdo en el ámbito de la planificación están todavía en sus primeros pasos.

La inexistencia de mecanismos formales más sólidos para potenciar la coordinación de actores, especialmente públicos, para la fijación estratégica de las respuestas humanitarias, resta coherencia al conjunto del sistema y lastrada eficacia a sus acciones. De hecho, en ocasiones, esa falta de coherencia y coordinación contribuyen a degradar el entorno operativo de la respuesta humanitaria, incrementando la inseguridad de los trabajadores que operan sobre el terreno.

La falta de un marco de seguridad claro y ajustado a las necesidades de la acción humanitaria y su supeditación a intervenciones de otro tipo (misiones de paz, de estabilización...), comportan prácticas de instrumentalización de la ayuda que tienen como resultado, en ocasiones, el rechazo de la acción humanitaria en crisis violentas.

3.4. Un diverso ecosistema de actores humanitarios que requiere alianzas más plurales

Desde su creación en 2007, la Oficina de Acción Humanitaria desempeña un papel central en el sistema humanitario español y goza de un mandato y marco de intervención claros. Más allá de la Administración, existe una densa red de ONG con experiencia en sectores importantes y con presencia en crisis clave, con capacidad para operar en contextos exigentes y, en algunos casos, integradas en redes internacionales de alcance global. A estos actores tradicionales se han incorporado recientemente otros que disponen de capacidad de movilización, experiencia técnica e interés estratégico como son los servicios de salud autonómicos, coordinados a través del mecanismo START (*Spanish Technical Assistance Team*).

Pese al importante paso adelante que supuso la creación de la Oficina de Acción Humanitaria, las capacidades que esta tiene son insuficientes para abordar las tareas de coordinación de actores. A su vez, la limitada visión humanitaria que tienen algunos de los actores que cohabitan (o se les reclama) en las crisis, como los ministerios de Defensa, Interior o Hacienda, hacen que el ecosistema sea más frágil de lo requerido y sin el alcance y coordinación deseable.

Constituye también una debilidad el insuficiente aprovechamiento que el sistema de acción humanitaria hace de las posibilidades que brindan las alianzas entre instituciones o actores diversos, cuya contribución al sustento de respuestas más ricas y consistentes es necesaria tanto en el ámbito estratégico como operativo. De hecho, la construcción de alianzas entre actores diferentes, al servicio de objetivos humanitarios convenidos, debiera ser una de las líneas de fortalecimiento estratégico del sistema español. Esta deficiencia se amplifica por la escasez de recursos económicos invertidos en materia de acción humanitaria, lo que ha terminado por debilitar el sistema de acción humanitaria en su conjunto, restándole peso tanto en el ámbito global como en la respuesta a algunas crisis.

3.5. Procesos e instrumentos para la respuesta a emergencias que necesitan ser fortalecidos

El sistema público español de acción humanitaria se ha dotado de herramientas y protocolos para la respuesta frente a emergencias, tanto de forma directa (equipos START) como indirecta, a través de sus socios (convenios de emergencias de AECID). Estos mecanismos propician agilidad y eficacia a las intervenciones y son bien valorados tanto por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como por los ciudadanos y Estados que se benefician de estas intervenciones. Sin embargo, la existencia de estos instrumentos no oculta lo limitado de su alcance, por la escasez de recursos disponibles bien para hacerlos operativos (caso de los convenios que se convocan cada 4 años), bien para darles el alcance que la magnitud de las crisis y la responsabilidad internacional de España reclamarían. Además, se corre el riesgo de que instrumentos como los equipos START caigan en la obsolescencia por falta de práctica y renovación de equipos y materiales. El fortalecimiento de estas herramientas resulta crucial, no sólo como sistemas de respuesta directa, sino también como dispositivos de refuerzo de capacidades de primera línea de respuesta en zonas críticas, siguiendo el objetivo de localización del *Grand Bargain* y la Agenda para la Humanidad.

3.6. Limitaciones en la dotación de recursos humanos especializados

El sistema humanitario español dispone de un núcleo valioso de profesionales comprometidos, tanto en el ámbito de la administración pública como de las organizaciones de la sociedad civil. Este último ámbito funciona, además, como vivero de profesionales con fuerte potencial para nutrir el sistema global. Pese a la existencia de ese núcleo de profesionales, la Administración opera con una limitación notable de profesionales que, además, deben desdoblarse en tareas administrativas de muy escaso valor añadido. A ello contribuye la existencia de una descripción de puestos obsoleta, basada en el modelo de contribución económica y subvención de proyectos, y la ausencia de un modelo estratégico, con capacidad para impulsar alianzas de amplio alcance. El marco regulador que afecta a los recursos humanos es, además, notablemente rígido, limitando las posibilidades de contratación de personal experto y de movilidad entre terreno y oficinas centrales; y las condiciones retributivas y de promoción profesional son inadecuadas, lo que supone un freno constante a la incorporación de talentos nuevos y a la retención de los existentes.

3.7. Inadecuados procesos de asignación de recursos y de rendición de cuentas

La AECID dispone para el ámbito humanitario de dos instrumentos bien valorados, tanto por su agilidad y previsibilidad (convenios de emergencias) como por su versatilidad e independencia (marco de programación estratégica humanitaria independiente de los Marcos de Asociación País). La debilidad de estos instrumentos radica en la obsolescencia y rigidez del marco normativo de atribución de recursos y rendición de cuentas de las iniciativas apoyadas financieramente por AECID, un sistema que se basa en la justificación documental contable, que es extremadamente pesada en términos de carga de trabajo para los afectados y que está basada en normas que son contradictorias con aquellas que rigen en las agencias internacionales y las que, además, sugiere el compromiso adquirido en la Cumbre de Estambul de 2016 (*Grand Bargain*). Este sesgo administrativo va acompañado de una carencia de un sistema solvente en materia de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de compromisos políticos y estratégicos tanto a nivel nacional como global. Estas debilidades suponen una barrera y un desincentivo para muchos actores humanitarios (agencias internacionales, españolas y locales) que desestiman acudir a fondos españoles o participar en alianzas con actores nacionales, con la consiguiente pérdida de capacidad de intervención, alcance y relación estratégica de nuestro sistema.

3.8.- Un marco regulatorio inapropiado

Finalmente, la actividad de las instituciones y actores del sistema español de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria aparece condicionada por un conjunto de normas que, si bien pueden ser razonables para la gestión del gasto realizado en el seno de las fronteras, resultan totalmente inadecuadas cuando tratan de regular intervenciones internacionales. Por su incidencia sobre la eficacia y calidad de la acción humanitaria, dos son las normas que requieren más urgente reforma. La primera alude a la *ley general de subvenciones* (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), que limita notablemente las fórmulas de trabajo de la Administración con sus socios estratégicos (tanto nacionales como internacionales) y que ha conducido a un bloqueo manifiesto a la AECID, a pesar de los esfuerzos de sus gestores.

La segunda se refiere a la *ley de contratos del Sector Público* que, si bien es restrictiva en el ámbito nacional (lo que resta flexibilidad a la gestión), se convierte en manifiestamente inadecuada cuando se refiere a la contratación en el extranjero y máxime en las condiciones de urgencia que, con frecuencia, demanda la respuesta humanitaria. Ambas normas, además de otras de menor entidad, debieran ser modificadas para propiciar un marco regulador que permita a los actores del sistema humanitario operar en un contexto homologable al de otros países de nuestro entorno.

4. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA AYUDA HUMANITARIA

4.1. Un panorama internacional plural

El panorama internacional ofrece modelos muy diversos de integrar la acción humanitaria en el entramado institucional público. Tratando de hacer una síntesis un tanto forzada, cabría distinguir cuatro grandes modelos (que después se expresan en variantes diversas):

- En primer lugar, el modelo alemán o sueco, donde las competencias en materia humanitaria, tanto en la dirección política como en la ejecución presupuestaria, residen en las direcciones de asuntos globales de sus ministerios, que incluyen, a su vez, la relación con el sistema de organismos internacionales. En algunos casos en la implementación de la ayuda humanitaria puede colaborar la agencia de desarrollo (Suecia, por ejemplo, a través de SIDA).
- En segundo lugar, el modelo francés, donde ambos pilares -político y de gestión- residen en una unidad autónoma encuadrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero exclusivamente dedicada a la agenda humanitaria, mientras la acción de desarrollo es desplegada por otras instituciones y en un marco de gobernanza en el que intervienen más ministerios.
- En tercer lugar, el modelo que puede representar el caso holandés, en el que tanto la dirección política como la gestión se realiza desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Desarrollo, en una unidad que integra la acción de desarrollo y la acción humanitaria (si bien la acción humanitaria predominantemente se canaliza a través de alianzas con organismos internacionales).
- Por último, estaría el caso de Dinamarca, por ejemplo, en donde la dirección política corresponde al Ministerio responsable y la gestión a la agencia DANIDA, que comparte las competencias humanitarias con las propias de desarrollo y que depende de aquel Ministerio.

El caso español se asemeja al último de los modelos mencionados, donde se preserva una cierta dualidad en los niveles institucionales de decisión (político y de gestión), si bien ambos se despliegan en el marco de un mismo Ministerio que, a su vez, tiene competencias también sobre la acción de desarrollo.

La diversidad de modelos expuestos sugiere que no existe un modelo único óptimo al que necesariamente deba responder España.

De hecho, el modelo adoptado en el caso español puede ser adecuado, siempre que la instancia política tenga el rango y la capacidad para articular una respuesta integrada del conjunto de los actores públicos implicados y la unidad de gestión tenga los medios para ejecutarla y coordinar la acción sobre el terreno. En ambos niveles se producen carencias que es necesario superar.

4.2.- Punto de partida

Asumiendo el modelo dual descrito, el Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria hace suyo el planteamiento que realiza del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades sobre la reforma del sistema. Sin necesidad de reiterar aquí los argumentos que se citan en los documentos elaborados por ese Grupo de Trabajo (“Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de Reforma” y “Refundar la AECID: una agencia de desarrollo para el siglo XXI”), se resume aquí la esencia de sus propuestas:

En primer lugar, se sugiere fortalecer el “músculo político de la dirección política del sistema, elevando su rango administrativo, para situarla con posibilidades efectivas de coordinación de una acción que, por necesidad, implicará a diversos ministerios e instituciones públicas”. A este respecto se señalan dos opciones, no necesariamente excluyentes:

- i) Crear un Ministerio propio de Desarrollo Sostenible, distinto al de Asuntos Exteriores, que pueda mantener una interlocución entre iguales con otros ministerios implicados en la acción humanitaria y de desarrollo. Ese Ministerio debiera acoger aquellos ámbitos de la cooperación internacional, incluyendo la cooperación técnica, la acción humanitaria, la cooperación multilateral y la cooperación financiera, aunque mantendría una coordinación permanente con otros ministerios cuya acción internacional tenga impacto sobre la Agenda 2030 y otros acuerdos internacionales en este campo.
- ii) Situar la dirección política de la cooperación en la Presidencia de Gobierno o en una Vicepresidencia con funciones coordinadoras sobre el conjunto de los ministerios con competencias en ámbitos propios de la política internacional de desarrollo, tal como se deriva de la Agenda 2030. El rango de Presidencia o Vicepresidencia, donde se situaría el centro político del sistema, ayudaría a entender la acción de cooperación internacional como una política del conjunto del gobierno (*whole-of-government approach*).

De estas dos opciones el documento señala su preferencia por la segunda, por entender que facilitaría la coordinación entre ministerios y favorecería una política más integral y coherente en este campo. El Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria coincide en esa valoración y respalda cualquiera de estas propuestas siempre que queden claramente localizadas en ese centro político las responsabilidades centrales de dirección de la acción humanitaria, dotándolo de las capacidades y competencias para ello.

De forma complementaria, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades sugiere dos posibles mecanismos adicionales de coordinación, que se consideran útiles, cualquiera que sea la opción adoptada para el centro político del sistema. Se trata de:

- i) Crear una Comisión Delegada de Desarrollo Internacional Sostenible que dé seguimiento a la política de desarrollo y acción humanitaria, garantizando un espacio de diálogo y acuerdo entre los ministerios implicados. Si la estructura de Comisiones Delegadas ya existente desaconseja la creación de una nueva, entonces lo que se sugiere es que se constituya un segmento específico de “Desarrollo Internacional Sostenible” en el seno de alguna de las Comisiones Delegadas ya existentes”.
- ii) De forma no necesariamente excluyente y para propiciar la coordinación en el ámbito de la gestión, se propone estudiar la creación de un consorcio de instituciones públicas españolas implicadas en la gestión de la cooperación al desarrollo, en distintos ámbitos, al objeto de favorecer su acción coordinada y su mutuo apoyo, a través de una estructura de gobierno compartida y de una marca común

El Grupo de Trabajo Acción Humanitaria coincide con esta propuesta, si bien sugiere que en la denominación y definición de competencias de las respectivas instancias de coordinación se haga expresa mención a su responsabilidad también en definir una acción humanitaria eficaz y coherente.

En el ámbito de la gestión, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades apuesta por una AECID configurada como una Entidad Pública con ley propia, mejor dotada de recursos humanos y técnicos, con una estructura organizativa en la que preste mayor atención a los ámbitos funcionales y con una cultura más proclive a la innovación y al trabajo en alianzas con los actores. En este marco, se sugiere que la actual Oficina de Ayuda Humanitaria se constituya en una de las Direcciones de la AECID, elevando su actual rango administrativo. El Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria asume este planteamiento de modernización y fortalecimiento de la AECID y de elevación del rango de la actual OAH para convertirla en la Dirección de Ayuda Humanitaria

De forma complementaria a estas propuestas, el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades sitúa la inteligencia estratégica del sistema (las funciones de la actual DGPODES) allí donde esté localizado el centro político del sistema (sea Ministerio, sea Vicepresidencia, de acuerdo con la opción adoptada). Se señala, además, que “ante una política cada vez más compleja y multidimensional, es necesario disponer de un mecanismo de dirección estratégica que contemple escenarios diversos, fundamente técnicamente las opciones y mantenga un diálogo sobre políticas con los diversos actores”. A esta consideración añade el Grupo de Ayuda Humanitaria la necesidad de que esa unidad de inteligencia estratégica disponga de un núcleo de personas expertas en la acción humanitaria, para que pueda desplegar adecuadamente su función de análisis y planificación también en este campo.

4.3. - El sistema de acción humanitaria: propuestas

Partiendo de estos planteamientos, se considera necesario redefinir la estructura institucional y de gobernanza del sistema de acción humanitaria. Aunque ésta se integre en la misma estructura del sistema de cooperación, ha de tenerse en cuenta la especificidad de la acción humanitaria, que tiene su expresión en la presencia de agendas propias, y en sus particulares condicionantes y formas de respuesta. A continuación, se presentarán las propuestas de acuerdo a los diversos ámbitos en los que operan las instituciones mencionadas.

- **En el ámbito de la definición y participación en políticas:**

En este ámbito, el propósito sería disponer de mecanismos que garanticen la construcción de una política sólida e integrada, que responda y dé cabida al conjunto de los actores públicos. Cabría aquí diferenciar tres niveles, referidos al ámbito de la Administración General del Estado, a la relación entre ese nivel y el propio de las Comunidades Autónomas y, finalmente, el que alude a los foros globales.

- En el nivel de la Administración General del Estado, se echa en falta una instancia de diálogo interministerial de políticas en el que se traten tanto temas de alcance global como la posición española frente a crisis clave. Esta instancia podría ser la Comisión Delegada antes aludida, que debiera estar liderada por la Vicepresidencia de Gobierno y con la participación simétrica de los ministerios y unidades dentro de ellos encargados de los sectores clave, y siempre garantizando la participación de la unidad con responsabilidad en materia de política humanitaria.
- Dado el papel clave que desarrollan las Comunidades Autónomas en la acción humanitaria, sería deseable crear una instancia expresa de diálogo que acoja, pero vaya más allá, del Convenio de Programación Humanitaria establecido entre AECID y las Comunidades Autónomas, reforzándolo con una agenda de programación estratégica en la que quepa el alineamiento de esfuerzos, la división de tareas y la complementariedad de capacidades, en un marco dialogado y compartido. Esta instancia es distinta a la actualmente durmiente Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional y tendría un perfil más especializado.
- Por último, a nivel global y regional (tanto en el ámbito de Naciones Unidas como de la Unión Europea) es necesaria una participación más estable de España en la que se disponga de recursos especializados presentes en los foros clave (Nueva York, Ginebra, Roma y Bruselas), integrados en las Representaciones Permanentes, que trasladen la posición española. Una posición que debe ser definida por la dirección política del sistema, trabajada en el seno de la Comisión Delegada que se sugiere y construida en colaboración con socios (agencias internacionales, ONG e institutos académicos) previamente seleccionados por su aporte a esta agenda. Ese planteamiento, siempre que se respalde con los medios humanos y financieros necesarios, debiera permitir a España participar de forma consistente en foros clave (como el Consejo de Seguridad de NN.UU., ECOSOC, OCHA, Comité de Acción Exterior, Comité de Ayuda Humanitaria y Asistencia Alimentaria de la UE o los Comités Ejecutivos/consultivos de las agencias que mejor respondan a las prioridades estratégicas (ACNUR, PMA, UNICEF, OMS, CICR).

- **En el ámbito de la coordinación y seguimiento:**

También en el ámbito de la coordinación y seguimiento conviene distinguir entre los ámbitos de España y del país en donde se intervenga.

Por lo que se refiere a España y de forma adicional a las instancias antes mencionadas, podría ser útil disponer de una Comisión Interministerial de Acción Humanitaria, que tratase de traducir en el ámbito de la coordinación ejecutiva la posición española ante cada una de las crisis más relevantes. En esa instancia debieran estar presentes todos los ministerios con competencias en ámbitos requeridos para construir las respuestas humanitarias. Esta Comisión podría crear reuniones o grupos de trabajo especializados para afrontar crisis específicas, de acuerdo con las circunstancias propias de cada caso. Por su parte, en el terreno sería necesaria la puesta en marcha de un *foro de coordinación estratégica* con los socios desplegados en los contextos críticos. Las OTC, donde las haya, debieran desplegar una función de liderazgo en estos foros de coordinación estratégica, si bien para ello requieren previamente dotarse de recursos humanos especializados en este ámbito.

- **En el ámbito del análisis y planificación:**

Acorde con lo señalado, las tareas de análisis y planificación debieran descansar en la unidad encargada de la inteligencia estratégica del sistema (en estos momentos, la DGPOLDES). Cabría, no obstante, mencionar dos precisiones respecto al trabajo de esta unidad:

- En primer lugar, es necesario que su tarea se nutra de la acción de análisis de los centros de estudio e investigación dedicados muy centralmente a los campos de la acción humanitaria. En este sentido, tal como sugiere el Grupo de Recursos y Capacidades, la DGPOLDES debiera constituirse como un *hub* de centros de investigación y estudio, estableciendo una relación colaboración estratégica con ellos.
- En segundo lugar, es importante que esta unidad de inteligencia estratégica se dote de personal especializado en la acción humanitaria: es esta una carencia que afecta a la DGPOLDES actual, y que debiera ser superada en el futuro.

De forma adicional al trabajo de la unidad de inteligencia estratégica (cualquiera que sea su denominación), la Dirección de Acción Humanitaria de la AECID también debiera tener sus sistemas de programación y de sistematización de experiencias, realizando una revisión regular de aquellos temas globales y contextos clave, nutriendo y siguiendo la estrategia general de Acción Humanitaria.

Por último, sería conveniente que desde la unidad de inteligencia estratégica y en colaboración con la Dirección de Acción Humanitaria de la AECID se realizase un ejercicio de planificación estratégica global a 4 años que incluya indicadores de resultado, plan de acción y presupuesto; los ejercicios estratégicos actuales en muchos aspectos no dejan de ser una manifestación de intenciones de difícil trazabilidad a la hora de medir resultados y rendir cuentas. Este mismo ejercicio de planificación debería realizarse para aquellas crisis duraderas en las que España está comprometida.

- **En el ámbito de la gestión: el papel de la Dirección de Acción Humanitaria de la AECID**

En el ámbito de la gestión e implementación de la política de ayuda humanitaria es necesario actualizar el marco de competencias de la Dirección de Acción Humanitaria (actual OAH), mejorando sus capacidades y revisando su estructura organizativa. En este marco es importante aclarar la dinámica de trabajo y coordinación de esta dirección general con otras direcciones de la AECID.

a) Marco de competencias

Debe recaer sobre la Dirección de Acción Humanitaria la responsabilidad de la planificación operativa o programática de la ayuda humanitaria, traduciendo la Estrategia vigente en cada período a un Plan de Acción plurianual que integre tanto intervenciones a nivel global y transversal (compromisos programáticos temáticos y globales, así como el apoyo a fondos y plataformas multilaterales) como Planes de acción o Estrategias Humanitarias en cada uno de los contextos en los que se enfoque la acción.

Esta planificación permitirá definir el perfil operativo y técnico propio de cada intervención humanitaria, así como los recursos que se le asignan, estableciendo el marco de relaciones con los socios operativos propios de cada caso. Para ello es necesario que el personal responsable y técnico de la Dirección de Acción Humanitaria participe en los foros técnicos y operativos, tanto nacionales como internacionales, desde sus equipos en sede o en las representaciones ante organismos internacionales y los países de intervención.

A su vez, esta unidad se ocupará de propiciar la coordinación de los actores, en el marco convenido de los planes de actuación y asumirá, también, la gestión y el seguimiento técnico, financiero y administrativo de los programas, tanto de los que ejecute directamente como de aquellos que convenga con instituciones socias con apoyo de los recursos públicos.

b) Estructura organizativa

La actual estructura de la OAH no parece la más adecuada para que la nueva Dirección de Acción Humanitaria pueda desplegar sus funciones correctamente. En la actualidad la OAH cuenta con 17 miembros de personal en la sede y como antenas humanitarias en Panamá, Jerusalén, Amán, Argel/Tinduf, Addis Abeba, Bamako y Niame. La OAH trabaja en coordinación con los distintos departamentos ministeriales. coordina sus actuaciones con las administraciones locales, a través de la FEMP, y las administraciones autonómicas, a través del Convenio de colaboración, firmado en 2015 y renovado en 2018, entre la AECID y aquellas Comunidades Autónomas que lo han suscrito Además, la OAH trabaja estrechamente con OCHA y las agencias de programas y fondos de Naciones Unidas (PMA, ACNUR, UNICEF, principalmente), así como con las agencias del Movimiento de la Cruz Roja, la Comisión Europea y su Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria (ECHO), ONG especializadas y otros donantes.

En 2016, la AECID fue acreditada como agencia especializada de ayuda humanitaria de la Unión Europea. En el ámbito organizativo, la OAH está integrada como oficina especializada en la AECID, dependiendo de la dirección de esta institución, sin rango formal de Dirección General. Cuenta con dos departamentos, uno de Emergencia y posconflicto y otro de Prevención y evaluación, que no parecen englobar la diversidad de ámbitos temáticos del trabajo humanitario en su concepción actual.

Como se ha señalado, es muy limitada la dotación de personal técnico que la OAH tiene para desplegar sus responsabilidades y para mantener la red de relaciones con los muy diversos actores que forman parte del sistema humanitario en España, en el ámbito internacional y en los lugares de intervención. Además de fortalecer sus recursos y capacidades, la OAH requiere rediseñar su estructura interna. Aun cuando no existe un modelo organizativo óptimo universal, parece necesario aproximarse a una estructura interna que permita encuadrar de mejor modo los recursos humanos especializados en las diferentes tareas que están asociadas a una institución que es central en la gestión de la acción humanitaria.

A este respecto, se propone dividir la Dirección General en dos Subdirecciones Generales, una referida a la Programación y otra de Organización Logística y Administrativa.

Bajo la competencia de la *Subdirección de Programación* estaría la *Unidad de programación operativa*, que sería responsable del análisis de las diferentes crisis en las que se enfoque la ayuda humanitaria, la planificación de la intervención y el seguimiento programático; la relación con los socios operativos tanto a nivel programación como seguimiento; la propuesta de atribución de recursos a programas, socios y plataformas o estructuras de fondos comunes. El perfil más adecuado para los miembros de esta unidad sería el de expertos en acción humanitaria con trayectoria previa sobre el terreno, así como en tareas de análisis estratégico y conocimiento de los marcos y mecanismos internacionales y nacionales de la ayuda.

También estaría bajo esta Subdirección una *Unidad técnica* responsable de la definición y orientación técnicas de los programas, así como de la adecuación, evolución y desarrollo técnicos en coordinación con otras unidades de AECID, de la administración pública y de entidades socias. También participarían en los foros temáticos - técnicos en los que la cooperación española participe. El perfil más adecuado para los miembros de esta unidad sería el de expertos en los sectores técnicos relevantes o en las temáticas en las que la estrategia de ayuda humanitaria de la cooperación española se haya enfocado.

Conviene recordar que, los contenidos temáticos de la acción humanitaria, tal como se propone en la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026 y como asume este documento, involucran desde la reducción del riesgo de desastres (RRD) y las tareas preventivas, en general, hasta las acciones de respuesta de emergencia y las tareas iniciales de rehabilitación, promoción de la resiliencia y nexo. Al mismo tiempo, esta Unidad técnica debería fortalecer áreas esenciales de la ayuda humanitaria, en el marco de la cooperación española, como la protección, el enfoque de género y la cooperación feminista y enfoques diferenciales en interseccionales, junto a aspectos técnicos considerados prioritarios como salud, WASH (agua saneamiento e higiene), alimentación y medioambiente.

Por su parte, la *Subdirección de Organización Logística y Administrativa* tendría a su cargo la gestión contractual y administrativa de las alianzas establecidas y recursos atribuidos a las entidades socias, así como de la organización, mantenimiento y movilización/coordinación de la respuesta humanitaria directa de la AECID dentro del marco de equipo START u otras. El perfil más adecuado para los miembros de esta unidad sería el de cuadros de técnicos de la administración civil y administrativos de apoyo, así como expertos en logística humanitaria (despliegue de equipos de campaña, técnicos de intervención sectorial -logística, sanitaria, agua y saneamiento-, envío de material). También recaería en esta Subdirección las tareas correspondientes a la gestión del conocimiento y sistematización de experiencias, sobre las que nutrir el proceso de aprendizaje y de rendición de cuentas.

Tan importante como los recursos y estructura en la sede (oficinas centrales) son las capacidades desplegadas en representaciones ante organismos internacionales y regionales, así como en los países de intervención programada. En el primer caso se propone la incorporación en la RPT, de forma permanente, de expertos humanitarios en cada una de las oficinas de representación ante organismos internacionales de Nueva York, Ginebra, Roma y Bruselas, así como en las OTC de Dakar y Addis Abeba. En todos los casos se debería tratar de personal especializado y estable (un mínimo de 3 a 5 años) con la responsabilidad de participar, promover iniciativas y mantener relación con organismos internacionales y Estados miembros tanto en materia temática como de seguimiento de crisis en las que la cooperación española se haya focalizado. Por otro lado, se propone también la incorporación de forma estable (dentro de la nueva RPT), de al menos una persona experta en materia humanitaria en cada una de las OTC de los países de intervención humanitaria programada (crisis de larga duración). Allá donde no haya OTC se podría habilitar esta posición en el país en cuestión dependiendo administrativamente de la OTC más próxima por cercanía geográfica y coherencia política/temática. Esta red de expertos responderá ante la AECID y estaría encuadrada jerárquicamente en las misiones diplomáticas correspondientes, dependiendo funcionalmente de la Dirección de Acción Humanitaria (a través de la subdirección de Programación).

c) *Dinámicas de colaboración con otras direcciones de la AECID.*

La Dirección de Acción Humanitaria dispondrá de sus propios planes de acción humanitaria en los países de focalización donde las crisis prolongadas exigen compromiso, inversión y seguimiento plurianual. En caso de intervenciones de emergencia temporales motivadas por catástrofes sobrevenidas, la Dirección de Acción Humanitaria establecerá un Plan de Acción, cuyo horizonte temporal puede estar acotado (por ejemplo, 12 meses, renovables) y que debe construirse en diálogo con el resto de direcciones de la AECID.

En ambos casos, los planes de acción deben ser asumidos e informados por los equipos inscritos en las OTC o de las oficinas desplegadas puntualmente para intervenciones de emergencia, y debe contar con la opinión de las entidades socias presentes y operativas en las distintas crisis y emergencias. Estos planes serán compartidos y coordinados con el resto de direcciones de la AECID (de acuerdo con la estructura orgánica que se sugiere en el documento del Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades) en un proceso paralelo y complementario al de definición de Marcos de Asociación País.

En este proceso se promoverá la coherencia entre agendas, así como la complementariedad y coordinación entre programas de desarrollo y acción humanitaria para asegurar la continuidad y sinergia que propone el enfoque del nexo.

En todo caso los planes de acción humanitarios para cada país no pasarán por el proceso de diálogo y acuerdo con las autoridades de los países socio, para salvaguardar la independencia y neutralidad inherentes a la acción humanitaria respecto de las agendas políticas, siguiendo en esto el proceso que caracteriza a los Planes de Acción de la Oficina de Acción Humanitaria de la Unión Europea (ECHO). Para evitar la fractura de esta salvaguardia, se recomienda expresamente incluir en estos planes las iniciativas relativas a desastres naturales, asegurando la complementariedad y coherencia a través de procesos participativos y dialogados, pero sin necesidad de requerir la aprobación o el acuerdo por parte de las autoridades de los países de intervención.

Dichos planes, sin embargo, deberán también ser dialogados y coordinados con los Llamamientos y Planes de Respuesta Humanitaria de Naciones Unidas y otros organismos de referencia, como el CICR, asegurándose su coherencia y complementariedad con ellos.

En el caso de las intervenciones directas, la coordinación operativa con otros órganos del estado debe ser liderada por la Dirección de Acción Humanitaria e inscrita dentro de la Comisión Interministerial descrita en otro capítulo.

5.- ELEVAR EL PERFIL DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA

Existe el compromiso, reiteradamente reafirmado, de dedicar al menos el 10% de la AOD a la acción humanitaria: la realidad es que apenas un 4% de la ayuda se dedica a esos fines. Esta limitación presupuestaria, que amplifica la que, en general, afecta a todo el sistema de cooperación, mina extraordinariamente la eficacia y capacidad de acción de España en el sistema humanitario internacional. La penuria de recursos no es sino una de las facetas del bajo perfil político que la ayuda humanitaria tiene en la acción pública, más allá del color de los gobiernos de turno. Es necesario, por tanto, elevar el rango de la ayuda humanitaria española, lo que debe reflejarse en el respaldo de los gobiernos, en los presupuestos que se le asignan y en el fortalecimiento de su participación en los foros e instancias internacionales.

5.1. Compromiso presupuestario más sólido

El incremento del presupuesto de acción humanitaria es una necesidad cuya respuesta no puede aplazarse sin costes serios para las personas afectadas por las crisis, para la reputación internacional de España y para la solidez del ecosistema de actores que operan en ese ámbito. Se trata de marcar una senda creíble de acercamiento rápido al 10% de la AOD dedicado a la acción humanitaria, conforme al compromiso asumido por el gobierno en los foros internacionales, la revisión de pares del CAD de 2015, la Estrategia de Acción Humanitaria o el propio Programa de Gobierno actualmente en vigor. Para ello es necesario fijar una senda de evolución ascendente de los compromisos presupuestarios anuales, que defina, de forma tentativa, el proceso de convergencia hacia el objetivo fijado.

Al mismo tiempo, la cooperación española debe sumarse de forma más activa a los debates sobre la mejora del cómputo de la AOD, y dentro de ella de la ayuda humanitaria, que se están produciendo en el CAD de la OCDE. Para avanzar hacia ese objetivo podría ser útil hacer un mejor recuento del conjunto de las aportaciones que España hace al sistema multilateral y a la Unión Europea que tienen como objetivo la acción humanitaria. No es claro que los datos hasta ahora manejados en los PACI-Seguimiento arrojen una imagen completa de esas aportaciones. Pero, más allá de este aspecto, es necesario promover una cierta reasignación de fondos dentro de la partida de AOD, que debe hacerse de forma secuencial, a medida que las cifras de ayuda vayan creciendo. Es importante que ese proceso de reasignación de fondos se haga en base a la Estrategia de Acción Humanitaria de la CE 2019-2026 vigente y sea informado por la Dirección de Acción Humanitaria (la actual Oficina de Acción Humanitaria), al objeto de garantizar el buen uso de los fondos.

De forma específica se propone también el incremento de la dotación presupuestaria canalizada a través de los convenios plurianuales de emergencia que podrían beneficiar a un número mayor de socios, básicamente ONG, con capacidad operativa probada, ampliando los tipos de operaciones (crisis prolongadas en el tiempo) susceptibles de apoyo, a la vez que se propician alianzas con organizaciones para construir sistemas de respuesta humanitaria adaptadas a los contextos de intervención. Ahora bien, para que esto suceda debieran revisarse los requisitos que se demandan a las entidades beneficiarias para poder acceder a fondos de ayuda humanitaria, lo que implica que la AECID desarrolle un procedimiento de certificación propio, compatible con el que en estos momentos exige de ECHO.

5.2.- Mayor equilibrio entre acción multilateral y bilateral

Una primera decisión de calado es establecer una posición equilibrada entre las contribuciones multilaterales y la acción bilateral. Ambos canales están necesitados de un mayor apoyo financiero, pero es importante responder a la singularidad de la ayuda humanitaria. En el ámbito del desarrollo es razonable que se reclame un cierto fortalecimiento de la acción bilateral, habida cuenta del elevado peso relativo alcanzado por las aportaciones multilaterales (mayoritariamente cuotas obligatorias) en el seno de la AOD española, fruto del achicamiento presupuestario de la acción bilateral.

En el caso de la ayuda humanitaria, aun reconociendo la pertinencia de la ayuda bilateral, se ha tendido a remarcar la preferencia por las respuestas multilaterales, por razones de eficacia en la coordinación, pero también como modo de limitar, al menos parcialmente, el sesgo o la politización de la ayuda. Canalizar un 60% del total de la ayuda mediante mecanismos multilaterales parecería un compromiso razonable.

Ahora bien, como más adelante se explicita, no se trata solo del necesario aumento de las cifras, sino de plantear las contribuciones multilaterales de modo más estable y estratégico.

En este contexto de ampliación del compromiso multilateral, la cooperación española debería reducir sus contribuciones “finalistas” (*earmarked*) a los organismos internacionales, tal como se recomienda en el *Grand Bargain*, y establecer herramientas

de financiación plurianual, que sumen de forma complementaria diversos instrumentos, algunos de carácter humanitario y otros de desarrollo.

El seguimiento de estas contribuciones multilaterales deberá mejorarse estableciendo, al mismo tiempo, sistemas que redunden en aprendizajes para la cooperación española. Un donante comprometido debe aportar fondos y al mismo tiempo aprovechar esas contribuciones financieras para incidir sobre la estrategia de los organismos financiados y convertirse en un actor más influyente a escala internacional. Pero, también debe aprovechar esos vínculos que las aportaciones propician para extraer enseñanzas de los organismos y proyectos a los que apoya.

5.3.- Reforzar el papel de la cooperación española en Naciones Unidas

La cooperación española debe mejorar su posición en algunas de las agencias humanitarias de Naciones Unidas y fortalecer su posición en OCHA. La Estrategia de AH 2019-2026 incorpora ya algunos compromisos cuya puesta en marcha debería acelerarse: *Grand Bargain*, *Global compact on refugees / Global Refugee Forum*, *Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies*, entre otros). Aparte de mejorar la participación en dichos mecanismos, la cooperación española debe plantearse como horizonte estratégico el ser reconocida como actor activo, serio y previsible en estos foros. En esta línea se debería recuperar nuestro papel en el CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias), en el que la cooperación española tuvo un papel importante hace una década.

Al mismo tiempo, debería estudiar cómo la ayuda humanitaria española puede implicarse más activamente en temas y contextos que forman parte de las prioridades asumidas. Respecto a los temas, el enfoque de género y la lucha contra la VSBG en contextos humanitarios sería una prioridad. En relación con los contextos, la cooperación española debería impulsar su trabajo en la ONU en la crisis regional provocada por la migración desde Venezuela, entre otras posibles. Eso puede necesitar de recursos humanos especializados, que permitan definir los criterios para decidir en qué espacios se quiere preferentemente trabajar; y para disponer de capacidad propositiva y crítica sobre el trabajo de las agencias del sistema de NN. UU. en las que España tenga algún posicionamiento.

Aunque no sea solo una agencia humanitaria, la cooperación española debería fortalecer su presencia en la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastre (UNDRR). De manera más general, España debería fortalecer sus apoyos y estrategias en materia de reducción y gestión del riesgo, tanto en materia de riesgos frente a desastres como en nuevos riesgos sistémicos, como los que derivan de pandemias (como la COVID-19) o de los efectos del cambio climático.

En suma, además de aportar recursos, España debe proponerse influir en mayor medida en la definición de criterios y propuestas en el ámbito internacional. El propósito debiera ser constituirse en un actor influyente en el sistema humanitario multilateral, planteando ese propósito de modo estratégico. Este aspecto es especialmente relevante en un sector en el que el dominio de los actores y enfoques anglosajones está dando muestras de sus límites y, en ocasiones, inadecuación, como en el caso de la participación de las

comunidades o países afectados o la localización. La CE puede aportar experiencias interesantes y debe, en cualquier caso, tratar de influir más en los debates en curso.

5.4.- Fortalecer los lazos con la ayuda humanitaria de la Unión Europea

La ayuda humanitaria española debe aprovechar mejor los avances en las posiciones humanitarias de la UE, extrayendo enseñanzas de la experiencia de la DG ECHO. La ayuda humanitaria es, desde el Tratado de Lisboa, una política comunitaria en la que se suman los esfuerzos de la Comisión Europea y los de los Estados Miembros, y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria es una referencia clave para ello. Debería incrementarse la colaboración entre lo que sería la futura Dirección General de Acción Humanitaria y la DG ECHO, tanto en lo que se refiere a los aspectos operativos como a los de generación de posiciones y respuestas de política. Al mismo tiempo, la ayuda humanitaria española debe incorporar con más fuerza los compromisos asumidos en el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria, tomando en cuenta también la Comunicación de la Comisión sobre Ayuda Humanitaria de 2021, que contiene relevantes novedades y propuestas en materia de protección humanitaria y coordinación.

Esta vinculación más estrecha con la UE se debe producir también en ámbitos de protección civil. El Mecanismo de Protección Civil de la UE es cada vez más activo en la construcción de respuestas humanitarias internacionales. La ayuda humanitaria española debe plantearse reforzar su trabajo con el Mecanismo de Protección Civil de la UE, incorporando a la Dirección General de Protección Civil

Por último, la ayuda humanitaria española debe apoyar el trabajo de las ONG españolas financiadas por la DG ECHO, impulsando “economías de escala” en ciertos escenarios prioritarios.

5.5.- Otros foros y espacios multilaterales

La Ayuda humanitaria española debería incrementar la presencia en los foros regionales en materia humanitaria, especialmente en América Latina, dados los vínculos de trabajo históricos que le unen a esa región, y el conocimiento y capacidad de los actores españoles en la prevención, mitigación y respuesta a los diferentes riesgos humanitarios que esos países padecen.

Los países de la región de América Latina cuentan con valiosa experiencia y mecanismos de respuesta a desastres, pero no en materia de trabajo humanitario en emergencias complejas como a las que ahora se enfrentan. El nuevo perfil de algunas de las crisis en América Latina (Venezuela, Colombia, Triángulo Norte centroamericano...) y las debilidades de los mecanismos regionales para responder a ellas, avalarían un refuerzo de la presencia de la cooperación española en el fortalecimiento de estos mecanismos.

La experiencia humanitaria española podría ser muy valiosa, contribuyendo, además, a reforzar la presencia de los retos humanitarios de la región en la agenda humanitaria internacional.

Con respecto a otras regiones en las que la ayuda humanitaria española es significativa, como Oriente Medio, Región Mediterránea o el Sahel, se debería continuar con el apoyo

que ahora se brinda a los mecanismos regionales y a los sistemas de alerta temprana existentes.

5.6.- Fortalecer la reflexión y la elaboración de propuestas en materia humanitaria

La elevación del músculo político, la capacidad presupuestaria y la incidencia internacional de la ayuda humanitaria española no serán posibles si no van acompañadas de un impulso a la investigación, reflexión y elaboración de propuestas, basadas en evidencias, que fundamenten las propuestas. La cooperación española, salvo algunas excepciones, ha estado ausente de los debates sobre las iniciativas de calidad y rendición de cuentas o elaboración de estándares y normas que se han dado a escala internacional.

Mejorar nuestro perfil en este ámbito requiere también de apoyo a estas tareas, dedicando recursos a los centros de pensamiento o instituciones académicas que abordan estas cuestiones. La unidad de inteligencia estratégica del sistema debe tener personal especializado en este ámbito y debe, al tiempo, conformarse como un *hub* de centros de estudio a los que apoye y con los que interactúe para nutrir sus posiciones y propuestas.

6.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA AECID Y MARCO REGULATORIO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

6.1 Justificación de las reformas

A través de la Oficina de Acción Humanitaria, la AECID tiene entre sus competencias asumir la coordinación y el liderazgo de la acción humanitaria española, tanto en contextos afectados por crisis humanitarias como en los foros humanitarios internacionales y regionales. La creación de la OAH coincide en el tiempo con la asunción por parte de la AECID, en 2007 (Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre), del estatus jurídico de Agencia, dejando atrás su naturaleza previa de Organismo Autónomo Administrativo. Este hecho supuso, en buena medida, un salto cualitativo para la ayuda humanitaria española, al permitirle pasar de ser una política meramente reactiva, de respuesta a emergencias a través del envío urgente y con carácter no discriminado de material (el llamado “moldeo hércules”) a concebirse como una política de alcance más amplio, que incluye prevención de riesgos de desastres, rehabilitación temprana y reconstrucción, así como atención a crisis olvidadas.

La Ley de Agencias Estatales requiere de las instituciones que se acogen a ese estatuto jurídico elaborar un Contrato de Gestión en el que se debieran definir sus compromisos programáticos, sus recursos y sus formas de funcionamiento. Era esa una oportunidad para ir edificando una agencia de desarrollo más moderna y capaz, pero lo cierto es que la AECID solo elaboró un Contrato de Gestión y el proceso de reforma se vio paralizado en sus mismos inicios. En 2015 se derogó la Ley de Agencias y eso sumió a la AECID en una situación de cierta provisionalidad, al tener que definir las instituciones afectadas (entre ellas, la AECID) el estatuto jurídico más adecuado para su actividad. El plazo dado para esa tarea fue renovado, sin que la AECID formulase propuesta alguna al respecto. En la actualidad, la Ley General de Presupuestos ha recuperado la figura de las Agencias Estatales, aunque no así todo el marco normativo de la Ley de Agencias, de modo que no es claro si se trata de una decisión llamada a consolidarse o se trata de una fórmula provisional para permitir el reacomodo de las instituciones afectadas.

Como quiera que sea, al igual que el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, el Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria sugiere romper con este estado de provisionalidad recurrente en el estatuto jurídico de la AECID y tomar una decisión al respecto, buscando el marco jurídico que mejor se adapte a las especificidades de una agencia de desarrollo. A este respecto el Grupo de Trabajo sugiere convertir la AECID en un Ente Público con ley propia (como lo es, por ejemplo, el Museo del Prado). A través de esa ley se podría ajustar de mejor modo el marco legal y regulatorio de la institución al mandato que se le encomienda, que es muy distinto al de otros entes de la administración pública que operan en territorio nacional.

Esa misma opción sería de gran utilidad para dotar a la Dirección de Acción Humanitaria de la AECID (actual OAH) con las competencias, autonomía y capacidad de acción que se requieren para promover una respuesta humanitaria de calidad. De hecho, aunque la actividad de la OAH es bien valorada por los actores humanitarios, su trayectoria más reciente ha estado caracterizada, como se ha dejado señalado (sección 3) por la limitación de sus recursos, tanto humanos como financieros, el bajo nivel institucional que tiene la OAH en el seno de la estructura de la AECID, que limita su capacidad de interlocución y autonomía operativa, y lo restrictivo e inadecuado del marco normativo que regula buena parte de su actividad, en particular la Ley General de Subvenciones 28/2003, y la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Una adecuada definición del estatuto jurídico de la AECID puede ser un pilar importante para dotar a la Dirección de Acción Humanitaria de la capacidad de acción de la que hoy carece, pero, junto a ello, es necesario modificar también los marcos regulatorios restrictivos que condicionan su operativa, buena parte de ellos claramente inadaptados a las condiciones de una institución que debe operar con agilidad, en colaboración con actores diversos y en entornos jurídicos distintos al nacional. No hay posibilidad de una reforma en profundidad del sistema de acción humanitario si no se procede, de manera simultánea, a la reforma de ese marco jurídico que la atenaza. El nuevo marco regulatorio debería responder a cuatro principios básicos: flexibilidad, agilidad, integración y previsibilidad.

6.2.- Principios para el nuevo marco regulatorio de la Acción Humanitaria

a. Flexibilidad

Los retos globales como el cambio climático, la Agenda 2030, el COVID-19, la digitalización, los conflictos y guerras, exigen cambios que permitan a la cooperación al desarrollo y a la ayuda humanitaria, en tanto que política pública, adaptarse y responder a los nuevos desafíos al objeto de que España sea actor válido y reconocible en el ámbito internacional. La regulación debe permitir que la acción humanitaria adapte sus respuestas a las cambiantes características de las crisis.

b. Agilidad

La inmediatez y amplitud de los cambios de esta época exige a los países disponer de instrumentos que acompañen de forma ágil a sus políticas. Esto afecta de forma muy especial a la política pública de cooperación internacional y a la acción humanitaria. En apenas semanas se pueden producir impactos derivados del cambio climático, desplazamientos forzosos de personas, emergencias súbitas como terremotos o huracanes o conflictos emergentes derivados de las nuevas formas del terrorismo internacional.

Poder llevar de forma consistente la política de cooperación internacional y su acción humanitaria a escenarios emergentes de forma ágil representa un objetivo de enorme alcance y valor para la acción exterior de España.

c. Integración

La acción humanitaria debe ser integrable en la acción humanitaria internacional, con el rango que le corresponde por la dimensión y proyección de España, y homologable a la de nuestros socios europeos. Sus instrumentos deben estar alienados con los de nuestros países pares en la Unión Europea en lo que se refiere a flexibilidad, agilidad, previsibilidad y rendición de cuentas.

d. Previsibilidad

La ayuda humanitaria española debe establecer un vínculo nítido entre lo que se dice y los recursos que se habilitan para hacer ese compromiso una realidad. Tiene que ahondar en su condición de socio confiables, que tanto países como instituciones y actores sepan con certeza las prioridades que se asumen y el rumbo de nuestra acción humanitaria. No todo se puede hacer con recursos que necesariamente son limitados, pero debería poderse reconocer (y explicar) aquello que se ha asumido como compromiso. Priorizar es renunciar y poner foco es una obligación ineludible para nuestra política pública de cooperación.

6.3.- Propuestas de reforma

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ha cubierto durante casi 20 años un espacio principal y casi único en la regulación jurídica de la cooperación internacional y la ayuda humanitaria. Ese marco legal pretende dos objetivos principales: i) insertar las subvenciones en principios de buena gestión administrativa, como son los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia y eficiencia; y, ii) disciplinar el uso de los recursos presupuestarios, garantizando un adecuado control de los mismos. Estos objetivos no son exclusivos de la cooperación internacional ni de la ayuda humanitaria. Afectan a todas las subvenciones y ayudas públicas, y para ajustarse a la especificidad propia de la cooperación internacional se aprobó el Real Decreto 729/2010, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. El otro pilar del sistema se sustenta en un Real Decreto de 2006, el 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Estos dos pilares fundamentales de la política pública de cooperación internacional y de la ayuda humanitaria necesitan ser reformados con urgencia, debido a su inadecuación manifiesta con una operativa ágil y eficaz en el ámbito internacional. Son muchos los problemas que afectan a esta norma y van desde los criterios de cofinanciación al reintegro con intereses de las cantidades no ejecutadas, desde el tono restrictivo de los subvenciones directas y nominativas hasta las posibilidades de financiación de actores privados no nacionales o, en fin, desde la regulación restrictiva de las subcontrataciones hasta la penalización de los incumplimientos.

Hay dos vías para acometer la reforma. Una primera sería excluir a la acción de desarrollo y a la acción humanitaria de la sujeción a la Ley General de Subvenciones, incorporando un marco regulador específico en la ley propia por la que se regule a la AECID. Como es obvio, esta primera opción es dependiente de que se asuma la propuesta de convertir la AECID en una Entidad Pública con ley propia. Una segunda opción es definir un marco específico de subvenciones para la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria.

Esta reforma legislativa tendría su base en la disposición adicional 18.^a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, donde se autoriza a los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Economía y Hacienda, a habilitar normas especiales reguladoras de las subvenciones de ayuda humanitaria. Un nuevo título III del Real Decreto 794/2010 debe ser el primer paquete de reformas legales previas a una nueva Ley de Cooperación Internacional.

De forma adicional, sería necesario reformar la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Aunque la norma se ha flexibilizado recientemente y adaptado a la normativa de la Unión Europea, es relativamente restrictiva en el ámbito nacional (lo que resta flexibilidad a la gestión), pero se convierte en manifiestamente inadecuada cuando se refiere a la operativa, propia de una agencia de desarrollo, de contratación en el extranjero. Las fórmulas existentes (de contrato menor y contrato negociado con y sin publicidad) están poco adaptadas a las necesidades de la operativa de la cooperación en el exterior y convierten en más rígidos los procedimientos de contratación de obras y servicios de limitada cuantía que, en ocasiones, aparecen asociados a la cooperación técnica y a otras formas de ayuda internacional, como la ayuda humanitaria. Esta última se ve, además, afectada por una inadecuada regulación de la “Tramitación de Urgencia”. La normativa ha reducido el plazo requerido de 60 a 30 días para que el Consejo de Ministros valide esa contratación: ese plazo temporal recortado, si bien puede ser razonable cuando el gasto se realiza en el seno de las fronteras nacionales, se revela poco apropiado cuando el gasto se refiere a entornos, como los de la ayuda humanitaria, en ocasiones poco conocidos o altamente complejos. De nuevo, el problema radica en una inadecuada adaptación de la norma a las condiciones de la acción de desarrollo.

En función de lo señalado, cabría secuenciar las reformas en el orden a su urgencia y entidad en las siguientes etapas:

- *Acciones de corto plazo (antes del final de 2021)*
 - Reforma Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.
 - Reforma Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En estas reformas sería importante reformular temas como la justificación documental, la compulsión de documentos, los tipos de cambio manejados, las cuentas bancarias autorizadas o la unificación plantillas de formulación y seguimiento técnico y financiero.
 - Reforma de la regulación de la Tramitación de Emergencia en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (artículo 120 y relacionados), prolongando el plazo de validación.

- *Acciones de medio plazo (antes del final de 2022);*
 - Reforma del estatuto jurídico de AECID, adoptando la naturaleza de una Entidad Pública con ley propia.
Acción principal:
 - Incorporar la normativa comunitaria (ECHO) de seguimiento y justificación de acciones como propia en todas las subvenciones humanitarias para ONGS
 - Aprobar modelo propio de FPA para organizaciones españolas humanitarias que no hubieran obtenido el certificado FPA de ECHO.

- *Acciones de legislatura (antes del final de 2023);*
 - Reforma Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones
 - Reforma Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

7.- CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS

7.1.- Contexto

La Cumbre Humanitaria Mundial de Estambul (mayo de 2016) convocó no solo a Jefes de Estado y de Gobierno (55 fueron los asistentes) y a un numeroso colectivo de organizaciones de la sociedad civil, sino también a actores procedentes del sector empresarial y del mundo académico. Con ello se estaba dando una señal clara del cambio que es requerido acometer tanto en el campo de la cooperación para el desarrollo como en el de la ayuda humanitaria, entendiéndolos como espacios abiertos al concurso activo de actores diversos, trabajando en torno a objetivos concertados. A través de este proceso de apertura e integración de actores se tiene la ambición de poner más medios y más capacidades en manos de las personas necesitadas y mejorar la calidad y eficacia de la acción humanitaria.

Ese cambio en el enfoque está asociado al proceso de reformas que se requieren en las prácticas de trabajo de donantes y organizaciones de ayuda humanitaria. Reformas que incluyen un mayor espacio para la entrega de recursos en efectivo a los afectados (en lugar de solo bienes o servicios), mayor financiación para las organizaciones de ayuda locales (actualmente menos del 2% de toda la ayuda humanitaria va directamente a las ONG locales) o reducción de los costes de transacción a través de un aligeramiento de la burocracia y de la homologación de procesos y procedimientos. El principio más importante acordado en el *Grand Bargain* es trasladar al ámbito humanitario el principio de apropiación, garantizando que las personas afectadas por las crisis humanitarias son incluidas en los procesos de toma de decisiones, para garantizar que la respuesta humanitaria sea relevante, oportuna, eficaz y eficiente.

Para avanzar en todos esos procesos, que demandan más ambición en los enfoques, más seguimiento en los estándares de calidad y más capacidades para afrontar desafíos de mayor complejidad, se apunta hacia la necesidad de promover alianzas entre actores diversos, sumando las capacidades técnicas, la experiencia y los recursos que cada uno de ellos atesora.

Avanzar en ese proceso no es fácil: es necesario vencer la inercia y abandonar las formas de trabajo tradicionales, basadas en la autonomía de las organizaciones; y es necesario también cambiar la concepción, el marco estratégico y los resortes instrumentales de los sistemas oficiales de ayuda humanitaria, que han trabajado más en el ámbito de la coordinación que en el estricto de las alianzas.

7.2.- Marco estratégico

Tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el Grand Bargain comportan ambiciosos marcos de compromiso internacional. Avanzar hacia su realización plena no está al alcance de ningún actor en solitario, de ahí que sea crucial entender la acción humanitaria y de desarrollo como un ámbito de acción colectiva, abierta al concurso de diferentes actores. Para que una alianza se convierta en realidad es necesario que haya no solo una convergencia en los propósitos, sino también un claro reconocimiento del valor añadido de cada cual y unos mecanismos para asegurar el diálogo respetuoso y la transparencia informativa entre los socios, respetando los procesos decisorios colectivos. Sería un error, sin embargo, pensar las alianzas simplemente como respuesta a una fortuita coincidencia de intereses entre actores diversos o como el mero recurso ocasional a suplir las carencias propias con las capacidades ajenas. Más bien se trata de la búsqueda de partenariados estratégicamente concebidos. Por ello, las alianzas no debieran ser concebidas como un medio, sino como un fin deseable en sí mismo: un propósito estratégico que se busca y se promueve, creando para ello los mecanismos institucionales de apoyo y estímulo. La promoción de alianzas no es sólo la mejor vía para hacer realidad los ambiciosos objetivos de la agenda internacional (incluida la referida al ámbito humanitario), sino también es el camino para construir políticas y organizaciones más aptas para lidiar con la complejidad del mundo actual.

Este planteamiento sugiere la necesidad de avanzar en dos ámbitos complementarios. En primer lugar, es necesario que el sistema oficial de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria asuman un marco estratégico para la promoción de alianzas entre actores diversos, creando los mecanismos institucionales e instrumentales necesarios para ello. Es claro que eso no existe en la actualidad. De hecho, en el caso español los ejemplos de alianzas complejas, exitosas y duraderas son más bien escasos. No cabe atribuir esta carencia a especificidad nacional alguna, sino a la propia concepción de la política pública en este campo, que ha diseñado sus apoyos en función de una relación limitadamente bilateral y con solo un tipo de actores. Esto tiene que cambiar y una parte de los esfuerzos de la AECID debieran ir orientados a definir un marco estratégico para avanzar en este campo. Una de sus funciones centrales como agencia de desarrollo y de acción humanitaria debiera ser la de promover alianzas entre actores, identificando socios, estableciendo plataformas para el diálogo entre ellos y generando los mecanismos de apoyo para respaldar esas iniciativas.

En este sentido, el Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria apoya la propuesta que realiza el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades para que una de las direcciones generales de la AECID esté dedicada, muy centralmente, a este tema: la Dirección de Alianzas e Innovación.

Además de cambios en el marco estratégico e institucional, es importante vencer las resistencias que existen entre los actores para ponerse a trabajar juntos.

Esas resistencias se vinculan, en ocasiones, a los recelos que algunos actores tienen a que el concurso de actores no estrictamente humanitarios pueda distorsionar los objetivos o el sentido de una intervención humanitaria. Aunque en parte estas percepciones pueden estar motivadas por prejuicios que derivan del desconocimiento mutuo o de la mera inercia, es cierto que apuntan aspectos que deben ser estudiados y tratados adecuadamente.

No es respuesta a esta situación la mera ignorancia del problema: es cierto que la pluralidad de actores genera desafíos no sólo en la coordinación de las respuestas, sino también en la preservación de los objetivos y estándares con los que se quiere identificar la acción humanitaria. Ahora bien, la solución no puede estar en reclamar que todos los actores se transformen en ONG humanitarias. Las alianzas presuponen que se suman voluntades, con un sentido de continuidad, para amplificar capacidades y recursos al servicio de objetivos compartidos, a partir del respeto de la naturaleza de cada cual y del reconocimiento del valor añadido respectivo.

La solución pasa, por tanto, por definir unos estándares de comportamiento, adecuados a cada caso, que se puedan reclamar como requisitos para ser parte de una política pública de apoyo a las alianzas. Unas alianzas que deben construirse de manera amplia, horizontal, ambiciosa y multidimensional. De esta manera, si se establecen las bases para una política de este tipo, se estará permitiendo que España ofrezca la mayor y mejor respuesta posible al mandato humanitario de salvar y proteger vidas.

Una política pública no puede ni debe hacer trabajar juntos a aquellos actores que no deseen colaborar, pero tiene la obligación de facilitar que actores diferentes que desean trabajar juntos en la contribución de sus propios objetivos, lo puedan hacer. Sobre esta realidad debe pivotar el nuevo tiempo en materia de alianzas en la acción humanitaria.

7.3.- Cambios normativos e instrumentales

Trabajar a través de alianzas multiactor no es sencillo. Es necesario que los actores se reconozcan e identifiquen sus respectivas capacidades, que exista la confianza y el acierto requeridos para construir un acuerdo sostenible y que se definan las tareas de cada cual y los procesos de decisión y de rendición de cuentas adecuados. Todo ello requiere una inversión en tiempo, capital relacional y capacidad estratégica por parte de los actores implicados. La propia experiencia en alianzas previas puede facilitar la construcción de acuerdos posteriores; ese aprendizaje también lo puede aportar la AECID si se configura como una institución orientada estratégicamente hacia ese objetivo. Lo importante, pues, es iniciar esa senda de trabajo. Para ello puede ser importante avanzar en cuatro medidas:

- En primer lugar, y mientras no se defina la nueva estructura organizativa de la AECID, generar una unidad sólida en el seno de la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera que impulse estos procesos y sistematice experiencias de alianzas multiactor que puedan ser referencias útiles para futuros ensayos.
- En segundo lugar, debiera revisarse el marco de los Convenios de Emergencia para abrirlos a una mayor diversidad de actores, tanto ONG como también otros actores, para que, bajo condiciones definidas, puedan ser parte de un acuerdo multiactor.

- En tercer lugar, debiera estudiarse la posibilidad de que hubiese un proceso de precalificación al que pudieran concurrir las empresas para revelar su interés en ser parte de intervenciones humanitarias, estableciendo las garantías que se acuerden.
- Por último, sería bueno que, en colaboración con la unidad antes definida en el seno de la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, la OAH definiese un Plan de Acción para Alianzas Humanitarias, que oriente estratégicamente a los actores y a la AECID.

8.- RECURSOS HUMANOS

8.1.- Carencias de partida

Como señala el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, “una de las debilidades estructurales del sistema español de cooperación es su reducida dotación de recursos humanos, adecuadamente formados, con regímenes de vinculación laboral razonables y con escenarios de promoción profesional”. En el documento de ese Grupo de Trabajo se señalan como problemas más centrales cinco deficiencias que debieran ser corregidas. Se trata de los siguientes aspectos: i) los criterios de selección del personal directivo son inadecuados; ii) la dotación de personal experto es limitada; iii) la regulación de las contrataciones es inadecuada y restrictiva; iv) no existe una política de evaluación del rendimiento (incentivos y penalizaciones); y v) se carece de una política eficaz de retención y promoción del talento”. El documento, además, describe de modo preciso los problemas que le inducen a formular el anterior diagnóstico (véase de nuevo “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de Reforma” y “Refundar la AECID: una agencia de desarrollo para el siglo XXI”).

El Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria considera que el diagnóstico que se realiza en esos documentos es acertado y podría trasladarse plenamente al ámbito de la acción humanitaria. Los problemas en este campo, siguiendo una exposición paralela a la expresada por el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades son:

En primer lugar, no siempre han primado *criterios objetivos de experiencia y especialización formativa en los procesos de selección de las personas responsables en la gestión de la acción humanitaria*. Se trata de un campo complejo, con estándares exigentes y con un ecosistema de instituciones nacionales e internacionales muy variado, que requiere una formación específica por parte de los cuadros directivos, tanto de la AECID y su Dirección de Ayuda Humanitaria (actual OAH) como de la unidad de inteligencia estratégica (DGPOLDES o equivalente).

En segundo lugar, es *limitada la dotación de personal especializado y técnico* en la acción humanitaria, tanto en sede (lo que afecta a la Oficina de Acción Humanitaria) como sobre el terreno (lo que afecta a las OTC). Esa carencia daña la calidad de la respuesta pública a las crisis humanitarias y resta capacidad de liderazgo a la AECID, a través de su Dirección de Ayuda Humanitaria (actual OAH) y de las OTC.

En tercer lugar, rige una *regulación poco afortunada para la contratación de recursos humanos, lo que afecta muy especialmente al personal expatriado*, que tiene sus consecuencias también sobre la dotación de personal experto en acción humanitaria de las OTC. Las dos figuras hoy existentes, responsables de programa y responsables de proyecto, requieren ser revisadas.

En cuarto lugar, como sucede en la AECID (de la que la OAH es parte), no existe un *sistema de evaluación del rendimiento* que permita una mejor distribución de las tareas, que premie a las personas que asumen más responsabilidades y cargas de trabajo y, al contrario, penalice los comportamientos más indolentes. Esta ausencia de una cultura de evaluación del rendimiento se traslada a las OTC, impidiendo que haya señales claras acerca de lo que se entiende como una institución eficiente.

El último de los problemas que se quieren mencionar es la *inadecuada política que se ha mantenido en el sistema de cooperación humanitaria para captar, promover y retener el talento*. Es muy expresiva de esa carencia la fuga de recursos humanos formados que ha sufrido la AECID (también en el ámbito humanitario) como consecuencia de su incapacidad para ofrecer un sistema de reconocimiento y promoción profesional razonable y previsible.

A estos problemas se unen otros cuatro, igualmente expresados por el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, que requieren ser igualmente afrontados.

- En primer lugar, la *inexistencia de pasarelas* que permitan que el personal laboral contratado en terreno pueda desarrollar temporalmente sus obligaciones en la sede en España; y, a la inversa, que el personal de sede pueda desplegar su actividad temporalmente en el exterior. Esto permitiría un proceso de continuada formación y reciclaje del personal, con beneficio para el conjunto del sistema.
- El segundo problema alude a la imposibilidad para el personal de configurar una *carrera profesional ascendente* en el seno de la cooperación humanitaria, al haberse definido los vínculos laborales como compartimentos estancos.
- El tercer problema tiene que ver con la *seguridad y protección* de los trabajadores humanitarios, premisa básica para el acceso a las personas necesitadas de ayuda. Las condiciones de seguridad llevan tiempo en una fase prolongada de deterioro. A los riesgos tradicionales de conflictividad social y al aumento constante de la inestabilidad en todo el mundo, debemos sumar los aprendizajes que para la seguridad y protección deja la pandemia.
- El último problema que se quiere mencionar se refiere a la existencia en el seno de la AECID de una *cultura de trabajo obsoleta*, donde dominan las jerarquías sobre el trabajo horizontal, la instrucción sobre el diálogo abierto entre responsables, y la rutina sobre el despliegue de capacidades creativas y la innovación. Una cultura, en suma, poco apropiada para un sistema de cooperación en el mundo actual.

8.2.- Propuestas

Si se coincide en el diagnóstico que realiza el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, también se coincide en las propuestas que se realizan. En concreto:

a. Una dirección profesionalizada

La política de cooperación y la acción humanitaria han adquirido una creciente complejidad técnica, que demanda de sus directivos competencias en campos diversos, desde los que se refieren al diseño e instrumentación de las intervenciones hasta los que remiten a la adecuada gestión de recursos humanos y financieros. Por ello, es necesario que los cuadros directivos se seleccionen de acuerdo con exigentes criterios referidos a su idoneidad en materia de formación, experiencia y nivel profesional y no de pertenencia a un cuerpo expreso de la Administración (cualquiera que sea éste). De forma adicional, en el caso de aquellos puestos que requieren competencias técnicas especializadas a las que no pueden responder los cuerpos de personal funcionario hoy existentes, es necesario que se puedan cubrir apelando a las posibilidades de contratación de personal experto en el mercado. Esa posibilidad debe contemplarse en la ley específica que se negocie para regular la autonomía de la nueva AECID, como entidad pública con ley propia.

b. Negociación de una nueva RPT

La AECID está claramente infradotada de personal técnico, si se quiere que esa institución cumpla sus objetivos de una manera solvente. Este problema se reproduce, quizá amplificado, en el caso de la OAH. El problema no es tanto el tamaño de la plantilla de la institución, sino su dotación de personal con competencias técnicas adaptadas al perfil propio de cada responsabilidad. Por ello, es necesario realizar una nueva RPT de la AECID (la última fue elaborada en 2008, cuando era otro el tipo de cooperación que se practicaba), donde se defina el perfil de los puestos requeridos, en función de las competencias y tareas que asuma la AECID y de la futura Dirección de Acción Humanitaria, y se establezca un mapa de las necesidades de recursos humanos derivados.

c. Modificación de los regímenes regulatorios de la contratación del personal

La AECID presenta un panorama muy complejo de vínculos contractuales de su personal: son muchas las figuras existentes y, como se ha señalado, algunas inadecuadamente definidas (como es el caso del personal expatriado).

La configuración de la institución como una Entidad Pública con Ley Propia, como sugiere el Grupo de Trabajo de Recursos y Capacidades, podría, tal vez, ofrecer una salida para esta situación. En concreto, el documento de ese Grupo de Trabajo sugiere que el conjunto del personal de la institución (directivo, técnico y administrativo, nacional o expatriado) se considere parte de un mismo Convenio Colectivo y sujeto, por tanto, a un régimen laboral único, con figuras diversas en función de las tareas atribuidas. Las personas funcionarias que accediesen a puestos en el seno de la AECID lo serían en régimen de servicios especiales (de acuerdo con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público).

De forma complementaria, debieran hacerse las modificaciones legislativas necesarias para garantizar que los responsables de programas de acción humanitaria accedan a condiciones retributivas (y otro tipo de derechos) similares a las de otras figuras semejantes de la Administración; y que los responsables de proyectos puedan alargar sus vínculos más allá de los tres años cuando el horizonte temporal de la intervención así lo justifique.

d. Una cultura abierta a la innovación y el aprendizaje

Además de reformar su estructura institucional y renovar sus procedimientos de definición estratégica y de gestión, la acción humanitaria española necesita abrir espacio a la búsqueda de fórmulas innovadoras de trabajo y de intervención en los escenarios de crisis. Debería entenderse la innovación no como un ámbito acotado de la acción del sistema, sino como una cultura que envuelve las formas de trabajo y las relaciones entre actores que se generan en el interior de ese sistema. Para ello, es imprescindible que las instituciones se conciban a sí mismas como organizaciones abiertas al aprendizaje, que los parámetros a los que se somete la evaluación del rendimiento tenga en cuenta esta dimensión y que los mecanismos de apoyo público estén dispuestos a tolerar el error (que es parte de un genuino ejercicio de innovación). Más allá de estos factores, es importante también que el conjunto del sistema aprenda de su propia experiencia, a través de la continuada sistematización y evaluación de sus actividades, y subraye las iniciativas innovadoras, dándoles el reconocimiento que merecen (quizá con un premio a las iniciativas más innovadoras). Se trata, en suma, de implantar una nueva cultura de trabajo, que esté más acorde con lo que se espera de una organización abierta a la innovación y al aprendizaje, al diálogo y a la colaboración entre actores, y a la acumulación y sistematización de experiencias.

9. RENDICIÓN DE CUENTAS

Tradicionalmente la rendición de cuentas se ha considerado como un ejercicio dirigido a los donantes que financian los proyectos y programas humanitarios o, en menor medida, hacia las sociedades que están en el origen de esas donaciones. Esto se debe al rol protagonista de los propios donantes en los mecanismos de decisión y rendición de cuentas y, también, a una visión muy centrada en la disponibilidad de los recursos económicos. Frente a ello, son muchas las voces que reclaman asumir la rendición de cuentas como un elemento central de la relación establecida con las poblaciones afectadas a las cuales se quiere proporcionar asistencia y protección. Esta tarea es fundamental si se tiene en cuenta el muy desigual equilibrio de poder que hay entre las poblaciones afectadas y las agencias humanitarias (donantes e implementadoras), tanto en la toma de decisiones como en la evaluación de los impactos. La rendición de cuentas es una forma de atenuar las asimetrías de poder antes aludidas, de otorgar reconocimiento a la capacidad de agencia de las poblaciones afectadas y de permitir un proceso de aprendizaje por parte de los donantes.

9.1.- La rendición de cuentas en el ámbito humanitario³

El sector humanitario ha seguido un camino algo distinto del de la cooperación para el desarrollo en esta materia. Las llamadas “iniciativas de calidad y rendición de cuentas” (Q&A por sus siglas en inglés) surgidas en la evaluación de la acción humanitaria tras el genocidio de Ruanda, han marcado las tendencias más recientes. La calidad y rendición de cuentas se entienden no solo en el plano “técnico” (eficacia, eficiencia...), sino también en materia de cumplimiento de los principios humanitarios y de sus marcos legales relevantes. El Proyecto Esfera, el *Humanitarian Accountability Partnership* o *People in Aid*, entre otras, han sido iniciativas que han puesto énfasis en estos temas y nutrido los que son los dos grandes compromisos del presente. Se trata del *Grand Bargain* (GB) y la *Norma Humanitaria Esencial* (CHS); compromisos que deben ser compatibles con otros en materia de AOD, en general (como la *International Aid Transparency Initiative*, IATI) u otras propuestas en el ámbito de la transparencia. Esos aspectos están incluidos en la Estrategia de Acción Humanitaria 2019-2026 (EAH), por lo que el Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria se apresura a enfatizar la necesidad de que se refuercen y se cumpla lo allí establecido.

Hay que tener en cuenta, además, la fuerza que están tomando en el sector las propuestas de mecanismos de acreditación, verificación o certificación del cumplimiento de la CHS u otras normas en materia de rendición de cuentas por parte de los organismos humanitarios (una práctica que ya aplica la DG ECHO de la Unión Europea). En todos los procesos de evaluación de calidad y rendición de cuentas se subraya la importancia que tiene la participación activa de las personas afectadas, para que efectivamente haya espacio para la agencia de la población a la que se orienta la intervención, así como a la existencia de sistemas efectivos de formulación de quejas, que permitan la identificación temprana de los problemas y las demandas de esa población. Esos procesos deben, además, evaluar el grado en que los actores respetan los principios humanitarios y la no manipulación o instrumentalización de la ayuda.

9.2.- Propuestas para mejorar la rendición de cuentas

La ayuda humanitaria española tiene un largo camino por recorrer para mejorar sus procesos de rendición de cuentas y adaptarlos crecientemente a las exigencias que derivan del *Grand Bargain*, la Norma Humanitaria Esencial y a otros estándares internacionales a los que se ha adscrito España. Para avanzar en este campo se propone:

- *Publicación de un Informe Anual de Acción Humanitaria.* Recientemente, la OAH ha asumido la tarea de elaborar una Memoria Anual y un Informe de Resultados de la acción humanitaria española. No obstante, esa tarea de obligada transparencia se ha asumido solo muy recientemente, los productos resultantes son todavía muy imperfectos y se remiten a un período que queda muy atrás en el tiempo (las Memorias hasta ahora publicadas se refieren a los años 2015-17 y el Informe de Resultados, al bienio 2014-15). Es necesario mejorar esos ejercicios de transparencia y rendición de cuentas. En concreto, se sugiere la elaboración de un Informe Anual de la Humanitaria española que rinda cuentas de manera pública de los montos, países, sectores y enfoques en los que se ha trabajado.

³ Mayor información en <https://campusiecah.org/www/F/DOCS/Documento-TrabajoAH-n5.pdf>

Este informe (que sustituiría e integraría los dos antes mencionados) debería prestar especial atención, también, a los compromisos que España ha asumido en el marco del *Grand Bargain* y de la Norma Humanitaria Esencial. Para que este Informe rinda sus efectos, debe publicarse con cercanía al ejercicio anual del que se da cuenta, al efecto de identificar debilidades que se puedan subsanar y de extraer aprendizajes que inspiren la gestión de siguientes ejercicios. La unidad encargada de elaborar los Informes debiera ser la Dirección de Acción Humanitaria de la AECID (actual OAH), que es la unidad que dispone de la más completa información acerca de la implementación de la ayuda humanitaria de cada año. Para ello es necesario, como se ha argumentado ya (véase sección 4.2.2), fortalecer la Dirección de Acción Humanitaria.

- *Fortalecimiento de las tareas de evaluación.* Si se quiere que la ayuda española aprenda de su experiencia y rinda cuentas de los impactos de sus intervenciones, es importante que reactive y fortalezca la evaluación rigurosa de sus actividades. La evaluación independiente y rigurosa es un campo que siempre ha sido débil en la cooperación española, pero que en los últimos años ha pasado a estar en una situación de fragilidad extrema. No existen ni equipos ni presupuesto que respalden una actividad continuada de evaluación de calidad; y los ejercicios que en muchos casos se realizan son apenas informes de actividad más que propiamente evaluaciones. Todo ello debe corregirse. En concreto, en el campo de la evaluación de la acción humanitaria se sugiere operar a un doble nivel: i) por una parte, deben promoverse evaluaciones de cierta entidad (marcos de actuación, instrumentos básicos, por ejemplo) desde la unidad de inteligencia estratégica (actual DGPOLDE) como principal instancia responsable de la política de evaluación del sistema; ii) por otra, debieran promoverse procesos de sistematización y evaluaciones modestas de procesos a cargo de la Dirección de Acción Humanitaria de la AECID (actual OAH). En el primero de los casos debería garantizarse la independencia y el rigor de las evaluaciones, abriendo espacio a la aplicación de metodologías más exigentes (como procedimientos experimentales o participativos) cuando se pueda.
- *Fortalecer el seguimiento de la Acción Humanitaria por parte Consejo de Cooperación.* Hasta el momento, el Consejo de Cooperación ha dedicado un limitado esfuerzo en su agenda a discutir los temas relacionados con la acción humanitaria. Se trata de algo que debe corregirse, dada la naturaleza del Consejo de Cooperación como órgano consultivo y de participación que vela por la calidad del conjunto de la cooperación española, incluida, por tanto, la ayuda humanitaria. A este respecto se propone que el Consejo de Cooperación se comprometa a tener una reunión plenaria anual (de las tres que, al menos, debe tener) a la acción humanitaria. Esa sesión se aprovecharía para hacer un ejercicio de revisión y rendición de cuentas de la acción humanitaria del año. Al tiempo, se reclama que una de las personas expertas independientes del Consejo de Cooperación sea especialista en acción humanitaria.
- *Promover una cultura favorable a la transparencia y la rendición de cuentas.* Desde el centro político del sistema, en particular desde su unidad de inteligencia estratégica, debiera promoverse el conocimiento y utilización de las herramientas del sector humanitario en materia de Q&A. De forma adicional, se debería promover la incorporación de la Norma Humanitaria Esencial entre los actores del sistema, así como promover los mecanismos de certificación en la acción humanitaria española como modo de avanzar en materia de rendición de cuentas y transparencia.

Un aspecto de notable relevancia en este ámbito es trabajar con las Comunidades Autónomas por impulsar este proceso de formación y de adopción de estándares internacionales por parte de la cooperación descentralizada. De lo que se trata es de crear una cultura de transparencia, evaluación y rendición de cuentas que permee al conjunto del sistema.

10.- MEDIDAS URGENTES

Una parte de las medidas propuestas en las secciones precedentes requieren de tiempo para ser analizadas en profundidad, traducidas en propuestas legislativas e implementadas plenamente. Hay, sin embargo, un conjunto de medidas que atienden a problemas que requieren inmediata solución y que pueden implementarse de forma inmediata, sin requerir de mayor demora. A estos aspectos se refiere la presente sección, que selecciona un grupo reducido de medidas urgentes que deberían aplicarse en los próximos meses:

1.- Desarrollar y aplicar plenamente la Estrategia de Acción Humanitaria

La cooperación española dispone de una Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española (2019-26) solvente, que se ha definido con participación de todos los actores y que trata de adaptar la política humanitaria española a las prioridades nacionales y a los compromisos internacionales de los que España es parte⁴. Es importante que el sistema español de cooperación desarrolle e implemente de la forma más plena y eficaz esa Estrategia, como una guía clara para la mejora de la calidad de su respuesta humanitaria.

2.- Incremento de los recursos dedicados a la Ayuda Humanitaria

La ayuda humanitaria ha sido uno de los componentes de la cooperación para el desarrollo más castigado por las restricciones presupuestarias que, a su vez, lastraron el conjunto de la AOD española. Es importante que esta situación revierta y se proceda a una secuencia programada de expansión de los recursos dedicados a la cooperación para el desarrollo y, al tiempo, se incremente la cuota correspondiente a la ayuda humanitaria, al objeto de que llegue cuanto antes a la cuota establecida del 10% del total de la AOD.

3.- Cambios urgentes en el marco jurídico que regula la operativa del sistema

Es necesario proceder a una reforma urgente de aquellos elementos que, de forma más acusada, lastran la eficacia, agilidad y capacidad operativa del sistema. Esto afecta muy fundamentalmente a las reformas del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional; al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y a la Tramitación de Emergencia, tal como se contempla en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

⁴ Véase <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026%20v3.pdf>

4.- Experiencias piloto de movilidad del personal

La plena movilidad del personal, para facilitar el tránsito entre el trabajo en la sede y en el terreno o entre los que trabajan en la ayuda humanitaria y en desarrollo, requiere un cambio en el marco jurídico de la institución y de las figuras contractuales a las que se acoge su personal. En este documento se hace una propuesta ambiciosa al respecto. No obstante, mientras ese cambio no se produzca puede ser útil iniciar alguna experiencia piloto, de adscripción voluntaria, que sirva para iniciar esa movilidad y extraer enseñanzas al respecto que puedan iluminar una reforma de mayor alcance.

5.- Mejorar la rendición de cuentas

En este documento se propone un reforzamiento y cambio de estatuto jurídico de la AECID y se plantea, al tiempo, una elevación de rango y fortalecimiento de la OAH (transformada en Dirección de Acción Humanitaria). Esos cambios ayudarán a que se ponga en ejercicio una política más integral de rendición de cuentas y de sistematización de experiencias y aprendizaje por parte de la ayuda humanitaria española. No obstante, se puede empezar ya en esa línea de trabajo a partir de la situación presente. Dos medidas inmediatas en esa senda son: i) en primer lugar, la elaboración de un Informe Anual de Ayuda Humanitaria por parte de la OAH, exigente en su contenido y puntual en su publicación, que dé cuenta de las principales decisiones, estrategias operativas y resultados del año; y ii) establecer la necesidad de que el Consejo de Cooperación dedique uno de sus plenos a la ayuda humanitaria (donde se discuta e informe el informe mencionada), al tiempo que se reserva uno de los puestos de expertos/as del Consejo a una persona especialista en el ámbito de la ayuda humanitaria.

6.- Acreditación humanitaria.

Sería conveniente la implantación de un procedimiento propio de Certificación para Organizaciones No Gubernamentales, calificadas previamente por la AECID, que quieran llevar a cabo intervenciones de carácter humanitario. El procedimiento de acreditación podría estar inspirado en el aplicado por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (DG ECHO). El procedimiento que se sugiere podría servir como alternativa para aquellas organizaciones que no dispongan del *Framework Partnership Agreement (FPA)*, ampliando el espectro de actores no gubernamentales en este campo.

ANEXO 1: PERSONAS QUE FORMAN PARTE DEL GRUPO OPERATIVO QUE ACOMETIÓ LA TAREA DE DIAGNÓSTICO Y REDACTÓ LA PROPUESTA

Félix Fuentenebro, presidente del Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria, Medicus Mundi, Coordinadora de ONGD

José Antonio Alonso, Experto del Consejo de Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.

David del Campo, Save the Children

Karlos Pérez de Armiño, Universidad del País Vasco, CRUE Universidades Españolas

Manuel Sánchez Montero, Acción contra el Hambre

Francisco Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Kirsten Sutherland, Asamblea de Cooperación por la Paz

Marta Iglesias, MPDL, Coordinadora de ONGD

Lourdes Pámies, CEOE

Olga Calonge, ADRA, Coordinadora de ONGD

Álvaro Schweinfurth, CEOE

ANEXO II: PERSONAS ENTREVISTADAS

Martínez-Solimán	Magdy	Director	AECID
Castañón	Carmen	Secretaria General	AECID
Robles	Gonzalo	Senador	Ex Secretario General de Cooperación
Gutiérrez Hernández	Cristina	Jefa de la Oficina de Acción Humanitaria	AECID
Calle Suárez	José Ángel	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID)	AEXCID
Tejerina Ortega	Natanael	CCOO	AECID
Antoranz Contera	Ignacio	UGT	AECID
Jiménez-Ontiveros	Fernando	Director de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera	AECID
Arpa Azofra	Clara	CEO de ARPA - miembro de la junta directiva del Pacto Mundial de Naciones Unidas	CEOE
Carrero	Nuria	Responsable de Cooperación Delegada	AECID
Ortega Cámara	Vicente	OTC COLOMBIA	AECID
Castiella Ruiz de Velasco	Carmen	Directora de Cooperación para América Latina y El Caribe	AECID
Calonge Angoy	Olga	Directora de ADRA	Coordinadora de ONGD
Ferrero de Loma-Osorio	Gabriel	Director General de Políticas de Desarrollo Sostenible	DGPOLDES
Daza	Alicia	Investigadora Institutos de innovación en materia de desarrollo y AH	IECAH
Nuñez Flores	Vicente Raimundo	Director de Programas en España – Ex trabajador ECHO	Save The Children
Negro Alousque	Silvia	Consejera Técnica de Relaciones Internacionales DG Protección Civil y Emergencias	Ministerio del Interior

ANEXO III

Declaración del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
relativa al documento
"Reforma del Sistema de Ayuda Humanitaria",
elaborado por el Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria

*Aprobada por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 18 de noviembre de 2021*

Tras haber recibido y analizado el documento “Reforma del Sistema de Ayuda Humanitaria”, elaborado por el Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria, el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo ACUERDA:

- Reconocer que dicho documento responde a los Términos de Referencia aprobados por este Pleno el 18 de diciembre de 2020 y, en consecuencia, felicita al Grupo de Trabajo de Acción Humanitaria por su elaboración.
- Señalar que, con independencia del juicio que merezca su contenido, que no representa necesariamente la posición de la Administración, el documento es un esfuerzo valioso de análisis y elaboración de propuestas para la reforma del Sistema de Ayuda Humanitaria, que es digno de ser tenido en cuenta como expresión concertada de la opinión de los actores no gubernamentales.

En consecuencia, el Consejo anima a que se dé a conocer el documento en aquellos foros en donde pueda ser de utilidad para alimentar el debate y la reflexión sobre las reformas del sistema español de cooperación, muy particularmente en las Comisiones de Cooperación del Congreso y el Senado, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. El Consejo, por su parte, procede a su publicación en la página web de la institución.

Por último, el Consejo de Cooperación anima al Gobierno a avanzar más rápidamente en el proceso de reforma del sistema de cooperación y se ofrece como instancia especializada para acompañar ese esfuerzo, y como foro para la concertación y la consulta sobre los diversos pasos que en ese proceso se vayan dando.