

## Nota compendio de la política de OI sobre financiación humanitaria

### Resumen: Posición de Oxfam Internacional sobre la financiación humanitaria

Tanto en conflictos como en desastres, en cualquier lugar las personas tienen derecho a la asistencia humanitaria y la protección que necesiten.

Cuando los gobiernos nacionales no sean capaces de proporcionarla o requieran apoyo, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayudar, entre otras cosas financiando la acción humanitaria a través de los gobiernos afectados por los desastres, las ONG locales y nacionales, la ONU y otros.

A pesar del incremento de la financiación, los nuevos donantes y las nuevas iniciativas, el nivel y la naturaleza de la financiación siguen siendo inadecuados.

La financiación humanitaria internacional debe:

- Incrementarse significativamente *al menos* en 25.000 millones de dólares anuales hasta 2015, y prepararse para un incremento mayor ya que las necesidades probablemente crezcan en el futuro;
- Asignarse de una forma más equitativa, de acuerdo a las necesidades;
- Volverse más oportuna, eficiente, adecuada y transparente.

### 1. Antecedentes

Cada año, decenas de millones de personas necesitan asistencia humanitaria. Aunque todos los años son diferentes, el creciente número de desastres relacionados con el clima y de personas expuestas a desastres, unido al elevado número de conflictos prolongados hacen pensar que las necesidades de asistencia humanitaria seguirán creciendo.

En los últimos años las necesidades han aumentado más rápido que la financiación humanitaria. Los megadesastres de 2010 y 2011, tales como el terremoto en Haití, las inundaciones en Paquistán y la peor crisis alimentaria de años en Somalia y el Cuerno de África casi desbordaron la capacidad de respuesta internacional, al tiempo que otras crisis con un perfil más bajo seguían sin recibir financiación suficiente. En 2010 sólo se proporcionó el 64 por ciento de los fondos que se habían solicitado en los llamamientos humanitarios de la ONU, y en los últimos años nunca se ha logrado superar el 72 por ciento.<sup>1</sup>

Se calcula que en 2010 los fondos para asistencia humanitaria en todo el mundo que aportaron los gobiernos y donantes privados ascendieron a 16.700 millones de dólares, la cifra más alta jamás alcanzada. 12.400 millones procedieron de los gobiernos, y de éstos 11.800 millones de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE,<sup>2</sup> en quienes se centra principalmente esta nota. Aún así, los importantes incrementos por parte de EEUU, Japón y Canadá enmascaran los descensos por parte de otros donantes. Incluso los más generosos aportaron relativamente poco cuando se calcula como dólares por cada uno de sus ciudadanos; sólo un gobierno –el de Luxemburgo- aporta más de 100 dólares por ciudadano, mientras que los 17 dólares del Reino Unido, uno de los mayores donantes humanitarios, están mucho más cerca del promedio.<sup>3</sup> En 2009 quienes más aportaron fueron EEUU (4.400 millones de dólares), las instituciones europeas (1.600 millones) y el Reino Unido (1.000 millones). Teniendo en cuenta su contribución respecto a la renta nacional bruta (RNB), los más generosos fueron Luxemburgo, Suecia y Noruega.<sup>4</sup> Aunque está por ver si se mantienen estos niveles ante las dificultades económicas que atraviesan los donantes.

China, Qatar, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos y otros gobiernos que no pertenecen al CAD también aportan importantes recursos, junto con un amplio abanico de fuentes privadas como fideicomisos, fundaciones, corporaciones y el público en general, a través de las remesas familiares y como donaciones a las ONG.

En los propios países afectados por las crisis, los gobiernos, las personas, las organizaciones religiosas y de la sociedad civil también aportan grandes cantidades como financiación humanitaria, aunque no se dispone de una cifra total. Por ejemplo, el gobierno de India ha gastado más de 6.200 millones en emergencias nacionales a lo largo de los últimos cinco años.<sup>5</sup>

## **2. La posición de Oxfam Internacional respecto a la financiación humanitaria**

### **2.1 El volumen total de la financiación humanitaria se debe incrementar significativamente**

En 2011 sólo se proporcionó un 60 por ciento de los fondos que se habían solicitado en los llamamientos humanitarios de la ONU, una cifra por debajo de 2010 y del promedio de años anteriores, en torno al 70 por ciento.<sup>6</sup> Aunque cada vez más financiación llega a las organizaciones humanitarias por fuera del sistema de la ONU, como sucede en Somalia desde 2011, la escasez general de recursos es un problema permanente. Y en el futuro los gobiernos tendrán que incrementar su financiación para responder al probable aumento de las necesidades a largo plazo.

Mejorar la calidad de la respuesta para todas las personas afectadas costará más, y financiar soluciones a largo plazo para los problemas humanitarios costará más aún. Sin embargo, una mayor inversión en la reducción del riesgo de desastres (RRD) reducirá la demanda de financiación para ciertas respuestas humanitarias.

Incluso en tiempos de dificultades económicas, el mundo puede permitirse salvar un número cada vez mayor de vidas que de otra forma se perderían a medida que aumenta la exposición a los desastres y dado que hay demasiados conflictos que se perpetúan.

#### **Oxfam recomienda lo siguiente:**

- Los gobiernos donantes deben incrementar su financiación humanitaria (incluyendo al menos un 10 por ciento de ésta para la RRD) en términos reales, no sólo como una proporción de su RNB, de manera que se aporten *al menos* 25.000 millones más cada año de aquí a 2015;
- Los donantes deben cumplir sus promesas de financiación.

### **2.2 La financiación humanitaria internacional debe ser más adecuada y rendir más cuentas**

La financiación humanitaria tiende a ser por períodos cortos. Sin embargo, en crisis crónicas y permanentes como las de la República Democrática del Congo (RDC) o Sudán del Sur las necesidades no son en absoluto a corto plazo. Esto dificulta a las organizaciones humanitarias planificar su respuesta –o adoptar el enfoque a largo plazo necesario en regiones vulnerables a las sequías cíclicas, tales como el Sahel, el Cuerno de África y el Sur de África-.

La financiación humanitaria a veces se agota antes de que arranquen los mecanismos para financiar el desarrollo, lo que hace difícil financiar la transición desde una crisis aguda hacia la recuperación –socavando los esfuerzos por planificar otros programas más rentables y sostenibles. Donantes como la Oficina de ayuda humanitaria de la Comisión Europea, ECHO, han realizado unos esfuerzos muy bien recibidos por vincular la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD), por ejemplo a través de su Decisión regional plurianual sobre la sequía en la región del Cuerno de África, aunque todavía queda mucho camino por recorrer. Prepararse para los efectos de los desastres y reducir la vulnerabilidad de las personas a éstos es una forma eficaz de utilizar los recursos. Los donantes deberían destinar suficientes fondos a la RRD.

La financiación está demasiado orientada hacia lo que los gobiernos donantes consideran conveniente, y demasiado poco hacia lo que necesitan las personas afectadas. En 2009 sólo se cubrió el 49 por ciento

de las necesidades de agua y saneamiento identificadas en el Proceso de Llamamientos consolidados de la ONU (UN CAP en sus siglas inglesas), y aunque se financió el 92 por ciento de las necesidades alimentarias, gran parte se dio como ayuda alimentaria en especie en lugar de en dinero en efectivo, lo que suele ser una forma más adecuada y flexible, y es menos probable que socave los mercados locales.<sup>7</sup>

Los “fondos comunes” liderados por la ONU que se han puesto en marcha en los últimos años en muchas crisis presentan tanto debilidades como fortalezas. A pesar de las mejoras, es todavía preocupante la transparencia en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos en varios fondos comunes de la ONU, así como el débil seguimiento del gasto de esos fondos y del impacto que tienen.<sup>8</sup> Por ejemplo, aunque el Fondo central de respuesta a emergencias de la ONU (CERF por sus siglas en inglés) ofrece uno de los mecanismos más rápidos disponibles para los organismos de la ONU, existen limitadas evidencias de que el CERF haya salvado vidas,<sup>9</sup> y no es un mecanismo rápido de financiación para las ONG. Los donantes deben seguir canalizando niveles adecuados de financiación directamente hacia las ONG, que son mayoritariamente quienes implementan la ayuda humanitaria de emergencia en primera línea.

#### **Oxfam recomienda a los donantes:**

- Proporcionar financiación a largo plazo, de forma flexible y más predecible para abordar tanto las necesidades humanitarias como sus causas;
- Asignar la financiación humanitaria de manera imparcial –según las necesidades relativas- a lo largo de las diversas crisis y sectores;
- Superar la ayuda alimentaria en especie para avanzar hacia respuestas más flexibles y adecuadas, tales como las donaciones en dinero en efectivo a las personas necesitadas;
- Exigir pruebas que demuestren el impacto de los fondos comunes de la ONU en las comunidades afectadas, así como una gestión más eficaz de dichos fondos;
- Mantener un nivel suficiente de financiación directa a las ONG, entre otras cosas conservando y fortaleciendo los mecanismos bilaterales de financiación de respuesta rápida.

### **2.3. La asignación de la financiación humanitaria debe ser equitativa y acorde a las necesidades**

La financiación humanitaria está influida con demasiada frecuencia por la presión mediática o por las agendas políticas y de seguridad, en lugar de por las necesidades de las personas. Según el Informe mundial sobre desastres de 2006, el éxito de los llamamientos de la ONU fue un fiel reflejo de la cobertura mediática de las emergencias, mientras que la ayuda por beneficiario descendió cuando la cobertura en los medios fue menor.<sup>10</sup> En 2011 la mayoría de los donantes dieron escasos fondos para Somalia, hasta que se disparó la cobertura en los medios internacionales y la ONU declaró la “hambruna” hacia la mitad del año.<sup>11</sup> A pesar de las mejoras recientes, varias regiones padecen una permanente falta de recursos, entre ellas el Sahel de África Occidental, que sufre crisis continuas y en gran parte ignoradas por los medios (falta de lluvias, inestabilidad política, altos precios de los alimentos y epidemias).

Por el contrario, el terremoto de 2010 en Haití recibió una atención considerable por parte de los medios –y un alto nivel de financiación-. Teniendo en cuenta que los fondos se pueden gastar adecuadamente a lo largo de un período suficientemente largo, esta generosidad parece totalmente adecuada. Pero una parte de la financiación fue a expensas de otras emergencias “invisibles”, donde las necesidades de las personas pueden haber sido igual de importantes.

Los intereses políticos también pueden influir poderosamente sobre la ayuda. Son pocos los llamamientos humanitarios de la ONU que se financian adecuadamente, pero en 2011 se observó un fuerte contraste entre el 83 por ciento de financiación logrado para Libia y el porcentaje de todos los demás.<sup>12</sup>

Una asignación más equitativa de la ayuda humanitaria requiere utilizar en común y de forma eficaz un medio de evaluar las necesidades relativas de las distintas crisis. Oxfam ha estado muy involucrada en el

desarrollo de una herramienta de este tipo, la Clasificación integral de fases (IPC por sus siglas en inglés), que actualmente se aplica sólo en algunas crisis.<sup>13</sup> A nivel mundial, la Evaluación mundial de necesidades de ECHO es un instrumento de evaluación que permite realizar comparaciones entre países.

Una coordinación eficaz entre los distintos actores humanitarios también es esencial para garantizar que se cubran todas las necesidades humanitarias. Esto incluye trabajar conjuntamente, más que en paralelo, con los sistemas nacionales de coordinación en el terreno, una implementación eficaz e inclusiva del sistema de “clusters” liderado por la ONU<sup>14</sup> -que busca coordinar los diversos sectores tales como alimentación, agua y saneamiento y refugio- así como una buena coordinación entre los propios donantes, por ejemplo a través del Foro para la buena donación humanitaria (GHD por sus siglas en inglés).<sup>15</sup>

#### **Oxfam recomienda lo siguiente:**

- Que los donantes y las agencias de implementación garanticen que la ayuda se concede en función de un análisis de necesidades robusto, sensible a la vulnerabilidad y a los conflictos, y utilizando los estándares adecuados.
- Que los donantes se coordinen de forma eficaz para garantizar que se cubran las necesidades de financiación, apoyen una gestión eficaz de los “clusters” dirigidos por la ONU y respeten los esquemas nacionales de coordinación.

#### **2.4. La financiación humanitaria debe ser más oportuna, predecible y eficiente**

Los desastres humanitarios requieren una respuesta rápida y adecuada. Sin embargo, en muchas ocasiones la financiación llega mucho después del pico de la crisis. Algunos donantes disponen de mecanismos rápidos, tales como los Fondos de emergencia máxima de ECHO o el Mecanismo de respuesta rápida de la ONU en la RDC. Pero muchos mecanismos siguen siendo demasiado lentos. La ausencia de una financiación temprana para un impacto predecible en las zonas aguas abajo del río Indo durante las inundaciones en Pakistán en agosto de 2010 provocó que menos personas recibiesen ayuda, y para un limitado rango de necesidades. En las emergencias súbitas y durante el despliegue, financiar directamente a las ONG siempre será más rápido que canalizar los fondos a través de la ONU.

Muchos donantes dan compromisos informales antes de firmar un contrato de financiación. Sin embargo, rara vez financian la evaluación de necesidades y muchas organizaciones carecen de fondos suficientes para pre-financiar una respuesta y no pueden basarse en promesas de financiación. Los donantes no siempre permiten cubrir los gastos en que se incurre antes de firmar los contratos, lo que puede suponer una restricción en una emergencia súbita cuando la implementación puede comenzar desde el primer día. Y algunos donantes y organismos de la ONU no siempre financian los costes indirectos (o el porcentaje por la administración) que son necesarios para que las organizaciones mantengan sus operaciones en el terreno. Cuando los fondos pasan a través de diversas organizaciones antes de llegar al terreno, como por ejemplo en el caso del CERF, esto puede retrasar la respuesta humanitaria en la práctica.

Algunos donantes están recortando *sus* costes de administración relacionados con la entrega de donaciones humanitarias por separado a cada organización, invirtiendo en fondos comunes de la ONU y financiando consorcios de ONG. En Liberia, un consorcio de ONG (liderado por Oxfam y financiado por DFID, ECHO e Irish Aid) financia el trabajo en agua, saneamiento e higiene (WASH), abarcando dos tercios del país. Mecanismos como éste pueden ser eficaces si ofrecen un valor añadido, pero los donantes deben tener cuidado de no trasladar su responsabilidad de gestión a las agencias de implementación, y de no pedir que se cree un consorcio en medio de una gran respuesta.<sup>16</sup> Una ayuda eficiente requiere que haya el mínimo número de eslabones en la cadena que va desde el donante a la persona afectada por el desastre. Cualquier nuevo eslabón debe estar justificado por un beneficio tangible, tal como una respuesta más coordinada o un mayor impacto sobre las personas con necesidades.

Como resultado de estas tendencias, muchas ONG reciben proporcionalmente menos financiación humanitaria directa de los donantes, y cada vez acuden más a los organismos de la ONU para financiar

su respuesta. Las agencias de la ONU, sin embargo, a veces imponen negociaciones extremadamente lentas y condiciones contractuales que retrasan la respuesta humanitaria.<sup>17</sup>

Uno de los principales desafíos para las organizaciones humanitarias se debe a la diversidad de requisitos de informes de los donantes, que en parte responden a la normativa sobre financiación de los diferentes gobiernos. La rendición de cuentas es fundamental a todos los niveles –hacia los donantes, hacia los contribuyentes y también hacia las personas que necesitan la ayuda-. Unos formatos de informes más sistemáticos y unos procedimientos compartidos por los diferentes donantes mejorarían la rentabilidad y el impacto de la propia financiación.

**Resulta esencial centrarse en la rentabilidad de la ayuda humanitaria. Sin embargo, los donantes deberían medir la rentabilidad no sólo comparando el coste unitario de los productos, sino midiendo la *eficacia* de los resultados en satisfacer adecuadamente las necesidades, y reconociendo los diversos costes de los distintos enfoques.**

**Por ejemplo, para medir la rentabilidad del saneamiento no sólo se debería tener en cuenta el número de letrinas construidas, sino *si éstas se utilizan, si se satisfacen las necesidades de saneamiento de las comunidades y si se reduce la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua.***

**Las medidas basadas en los productos no debe priorizar los que son más fáciles de lograr frente a aquéllos que se necesitan con la misma intensidad pero que resultan más difíciles y más caros de obtener.**

**Oxfam recomienda lo siguiente:**

- Los donantes y los organismos de la ONU deberían asignar y desembolsar los fondos rápidamente –siguiendo la vía más rápida posible hacia las personas con necesidades para obtener el máximo impacto en el terreno-. Esto incluye que los organismos de la ONU mejoren la financiación hacia las ONG nacionales e internacionales.<sup>18</sup>
- Los donantes deberían financiar las evaluaciones y aceptar financiar los gastos en que se haya incurrido desde la fecha en que inicia una emergencia, cuando sea conveniente; así como aceptar pre-financiar los acuerdos con las organizaciones de implementación.
- Los consorcios de ONG sólo deberían constituirse cuando sea necesario, cuando ofrezcan un valor añadido y cuando los donantes cubran adecuadamente sus costes de operación.
- Los donantes y los organismos de la ONU deberían cubrir de forma sistemática los costes indirectos de las agencias de implementación, evitando al máximo duplicar estos costes a los distintos niveles.
- Los donantes deberían cooperar para simplificar los requisitos de informes sobre la financiación humanitaria a las ONG.

- 
- <sup>1</sup> Oficina de la ONU para la coordinación de asuntos humanitarios (2011) Resumen de los llamamientos humanitarios en 2012: <http://www.unocha.org/cap/appeals/overview-2012-consolidated-appeals-and-similar-concerned-humanitarian-action-plan>.
- <sup>2</sup> El CAD es el principal foro de los mayores donantes bilaterales (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia y Suiza)..
- <sup>3</sup> Development Initiatives (2011) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, p. 15: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>.
- <sup>3</sup> Development Initiatives (2011) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, p. 6:
- <sup>4</sup> Esto es provisional hasta que se tenga una cifra más precisa una vez que estén disponibles todos los datos finales. Development Initiatives (2011) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>.
- <sup>5</sup> Development Initiatives (2011) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, p. 6: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>.
- <sup>6</sup> Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: Servicio de Seguimiento Financiero: [http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha\\_R21\\_Y2011\\_asof\\_29\\_December\\_2011\\_\(02\\_04\).pdf](http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R21_Y2011_asof_29_December_2011_(02_04).pdf); y Development Initiatives (2011), *op. cit.*, p. 61.
- <sup>7</sup> Ver la nota compendio con la política humanitaria de Oxfam Internacional sobre la ayuda alimentaria: [www.oxfam.org/en/files/oi\\_hum\\_policy\\_foodaid.pdf](http://www.oxfam.org/en/files/oi_hum_policy_foodaid.pdf).
- <sup>8</sup> Oxfam International (2009) *Making Pooled Funding Work for People in Crisis*: <http://www.oxfam.org/en/policy/making-pooled-funding-work-people-crisis>.
- <sup>9</sup> UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (2011) *Five Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund*: <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/EvaluationsandReviews/tabid/5340/language/en-US/Default.aspx>
- <sup>10</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2006) *World Disaster Report 2006*: [www.ifrc.org/publicat/wdr2006/index.asp](http://www.ifrc.org/publicat/wdr2006/index.asp).
- <sup>11</sup> UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (2011) *Somalia 2012 Consolidated Appeal*, p. 31, Tabla sobre 'CAP Funding 2008-2011 by month': <http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>.
- <sup>12</sup> Servicio de seguimiento de la financiación de UNOCHA: <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>13</sup> El Sistema IPC es un instrumento diseñado para mejorar el análisis y permitir una respuesta más eficaz en contextos de emergencia. Inicialmente desarrollado por la Unidad de evaluación de la seguridad alimentaria en Somalia, el IPC ahora se aplica en otros contextos. Financiado por la UE y con el apoyo de la FAO, el PMA, Oxfam, Save the Children-UK, la Red de sistemas de alerta temprana de hambrunas (FEWS-NET por sus siglas en inglés) y centros de investigación académica, el IPC se está mejorando y utilizando en muchos países propensos a emergencias. Oxfam es miembro del comité directivo que coordina este proceso de revisión.
- <sup>14</sup> Ver la nota compendio que contiene la política humanitaria de Oxfam Internacional sobre coordinación humanitaria: [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\\_disasters/downloads/oi\\_hum\\_policy\\_coordination\\_update\\_08.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oi_hum_policy_coordination_update_08.pdf).
- <sup>15</sup> La iniciativa del GHD ofrece un foro para que los donantes debatan sobre las buenas prácticas en financiación humanitaria y otras preocupaciones compartidas. Al definir principios y estándares, ofrece tanto un marco para orientar la ayuda humanitaria oficial como un mecanismo para fomentar una mayor rendición de cuentas por parte de los donantes. <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/>.
- <sup>16</sup> La experiencia de Oxfam sugiere unos principios básicos para los consorcios, tales como que tengan un pequeño número de miembros, que se centren en un tema o área geográfica específicos y que no dupliquen los mecanismos de coordinación existentes.
- <sup>17</sup> En marzo de 2008 un grupo de ONG del Reino Unido propuso una lista de recomendaciones para mejorar las alianzas de financiación entre la ONU y las ONG: [http://www.goodhumanitariananddonorship.org/documents/enhancing\\_un-ngo\\_humanitarian\\_funding.doc](http://www.goodhumanitariananddonorship.org/documents/enhancing_un-ngo_humanitarian_funding.doc).
- <sup>18</sup> Esto resulta relevante para toda la financiación de la ONU a la que acceden las ONG, incluyendo el CERF y otros mecanismos de financiación conjunta.