

EL TSUNAMI DEL OCEANO ÍNDICO, 10 AÑOS DESPUÉS

Lecciones aprendidas y retos persistentes en la financiación humanitaria



Señales de evacuación que indican el camino hacia lugares seguros en caso de tsunami, colocadas tras el tsunami del Océano Índico de 2004. Aldea Lho-nga, Distrito de Aceh Besar, provincia de Aceh en Sumatra (Indonesia) (2014). Foto: Jim Holmes/Oxfam.

El tsunami que asoló el Océano Índico en 2004 fue un momento crucial para el sector humanitario, y de él derivaron numerosas lecciones y un sistema humanitario fortalecido. Diez años después, sin embargo, aún quedan importantes retos por afrontar. Utilizando el caso del tsunami (ejemplo muy poco habitual de emergencia humanitaria para la que ha habido una financiación adecuada), este informe estudia las lecciones aprendidas de la respuesta y analiza las razones por las cuales algunas emergencias reciben financiación rápida y generosa, mientras que otras quedan prácticamente olvidadas por la comunidad internacional. A medida que crecen las necesidades humanitarias, es imprescindible que la comunidad global siga trabajando para que la financiación recibida cubra las necesidades, y se esfuerce por reducir el coste y el impacto humano de las futuras emergencias humanitarias.

GLOSARIO

Fortalecimiento de las capacidades: El proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en general potencian su capacidad para lograr objetivos y cubrir las necesidades de desarrollo de manera efectiva.

Reducción del riesgo de desastres (RRD): La reducción del impacto de amenazas naturales como terremotos, inundaciones, sequías y ciclones mediante prevención y preparación.¹

Respuesta humanitaria nacional: Respuesta humanitaria de emergencia llevada a cabo por los Gobiernos y las fuerzas armadas y de seguridad nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, organizaciones religiosas y comunidades locales.²

Global Humanitarian Assistance (GHA): Administrada por Development Initiatives, organización de investigación independiente, el programa Global Humanitarian Assistance (ayuda humanitaria mundial) analiza la financiación humanitaria para promover la transparencia y una base de evidencia compartida con el fin de cubrir las necesidades de las personas afectadas por crisis humanitarias.

Financiación gubernamental: Donaciones internacionales de Gobiernos y la Comisión Europea. Este tipo de financiación suele canalizarse a través de donantes institucionales, principalmente agencias multilaterales como las Naciones Unidas.³

Respuesta humanitaria internacional: La respuesta humanitaria de emergencia de la comunidad internacional, incluyendo Gobiernos, personas físicas, ONG, fondos fiduciarios, fundaciones, empresas y otros donantes privados, además de las fuerzas militares y de seguridad.⁴

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA): OCHA es el organismo de la ONU responsable de movilizar y coordinar la acción humanitaria para aliviar el sufrimiento humano en desastres y emergencias. La organización defiende también los derechos de las personas necesitadas y promueve la preparación y prevención ante emergencias.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): El CAD de la OCDE es un foro internacional que reúne a muchos de los Estados más ricos del mundo y los principales Gobiernos donantes.

Financiación privada: Donaciones internacionales de personas físicas, fondos fiduciarios, fundaciones, empresas y otras organizaciones privadas.⁵

Resiliencia: Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad para resistir, asimilar y adaptarse ante un peligro y recuperarse de los efectos del mismo de forma oportuna y eficaz.⁶

Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC): La TEC reunía a un grupo de donantes internacionales, agencias de las Naciones Unidas, ONG e institutos de investigación que realizaron evaluaciones conjuntas de la respuesta internacional al tsunami del Océano Índico. Se publicaron informes entre 2006 y 2007.

Llamamientos coordinados por las Naciones Unidas: Cualquier llamamiento humanitario coordinado por las Naciones Unidas, incluyendo Planes Estratégicos de Respuesta (SRP por las siglas en inglés), antes denominados Procesos de Llamamientos Consolidados (CAP, siglas en inglés).⁷

Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU (FTS-ONU): El FTS es una base de datos mundial de financiación humanitaria compilada y administrada por OCHA. Los datos son suministrados por los propios donantes, agencias de las Naciones Unidas, OCHA, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) y las ONG.

RESUMEN

El tsunami que asoló el Océano Índico en 2004 fue un desastre sin precedentes, tanto por su escala como por la cuantía de la financiación privada recibida para los esfuerzos de ayuda y recuperación. La comunidad internacional aportó cerca de 13.500 millones de dólares, de los cuales casi el 40% provenía de particulares y organizaciones privadas, haciendo de la respuesta al tsunami la emergencia que más fondos privados ha recibido de la historia. Gracias a la elevada financiación internacional, las organizaciones humanitarias fueron capaces de responder rápidamente, y se pudieron cubrir los costes inmediatos de socorro y de recuperación a largo plazo. De hecho, la respuesta al tsunami fue la mayor respuesta humanitaria de la historia de Oxfam, ayudando junto a sus socios a cerca de 2,5 millones de personas en siete países afectados por el tsunami a lo largo de cinco años (de 2004 a 2009).

La respuesta al tsunami fue también un momento crucial para el sector humanitario, ya que se aprendieron lecciones de gran valor sobre las brechas en el sistema humanitario, y en especial en torno a las dinámicas que influyen en la financiación internacional. Utilizando el caso del tsunami (ejemplo muy poco habitual de emergencia humanitaria para la que ha habido una financiación adecuada), este informe estudia las lecciones aprendidas de la respuesta y analiza las razones por las cuales algunas emergencias reciben financiación rápida y generosa, mientras que otras quedan prácticamente olvidadas por la comunidad internacional. Estas dinámicas son especialmente pertinentes en la actualidad por el elevado número de crisis humanitarias de gran magnitud que se producen en el mundo.

FINANCIACIÓN INSUFICIENTE Y POCO EQUITATIVA

La ayuda humanitaria es un apoyo vital que salva vidas y busca cubrir las necesidades más básicas de las personas en una crisis, incluyendo alimentos, agua potable y refugio. La cuantía de las donaciones privadas recibidas tras el tsunami fue enorme, pero este nivel de respuesta es muy poco habitual. De hecho, la financiación internacional muchas veces no logra cubrir las necesidades humanitarias, y hay desigualdades significativas en cuanto al nivel y la rapidez de la financiación para las distintas emergencias.

Una financiación insuficiente en general

- En los diez últimos años, la financiación internacional ha dejado sin cubrir un tercio de las necesidades humanitarias incluidas en los llamamientos coordinados de las Naciones Unidas.
- Pese a que la financiación de los llamamientos coordinados de las Naciones Unidas ascendió a 8.500 millones de dólares en 2013, esta cantidad cubrió tan solo el 65% de las necesidades humanitarias mundiales especificadas en tales llamamientos.
- El déficit de financiación para los llamamientos coordinados de las Naciones Unidas es enorme, pero no insalvable. En 2013, este déficit se situaba en torno a los 4.700 millones de dólares: una cantidad inferior al producto interior bruto (PIB) combinado que acumulan los países de la OCDE (34 de los países más ricos del mundo) en una hora; inferior a los beneficios combinados diarios de las empresas incluidas en la lista Fortune 500, e inferior al valor de mercado de los alimentos que se tiran a la basura cada dos semanas en Estados Unidos.

Desigualdades en financiación para distintas emergencias

- En un año típico de la última década, los llamamientos de las Naciones Unidas que recibieron mayor cantidad de fondos cubrieron un porcentaje de necesidades cuatro veces mayor que los llamamientos con menor financiación.
- En el mes que siguió al lanzamiento del llamamiento de las Naciones Unidas para el tsunami del Océano Índico, el porcentaje de necesidades cubierto fue más del doble que en el mes que siguió al llamamiento para el tifón Haiyan (Filipinas).
- La financiación privada de los llamamientos del Comité de Ayuda para Emergencias del Reino Unido (DEC) suele alcanzar una media de 107 millones de dólares cuando se trata de desastres naturales, más de tres veces la cantidad media recibida para crisis relacionadas con conflictos (34 millones de dólares).

FINANCIACIÓN MOTIVADA POR FACTORES DISTINTOS A LAS NECESIDADES

La cuantía y rapidez de la financiación internacional para emergencias suele verse influida por factores distintos a las necesidades humanitarias. Muchos Gobiernos donantes (que constituyen los principales donantes humanitarios) se han comprometido oficialmente a aportar ayuda imparcial en función de las necesidades, pero siguen influyendo otros factores, como los intereses geopolíticos estratégicos y económicos, presión internacional y cobertura en medios de comunicación. Las donaciones privadas, que representan alrededor de una cuarta parte de la financiación internacional, están muy influidas por factores distintos a las necesidades humanitarias, como el nivel de cobertura en medios y la captación de fondos a través de llamamientos humanitarios dirigidos directamente al público. Los donantes privados también se ven influidos por otra serie de factores, como por ejemplo el tipo de emergencia, las percepciones en cuanto al impacto de las donaciones y la capacidad identificarse con las poblaciones afectadas.

CONCLUSIONES

Desde el tsunami de 2004, el sector humanitario ha avanzado en la mejora de la eficacia, la equidad y la calidad de las respuestas humanitarias. No obstante, aún quedan importantes retos, especialmente por lo que a la financiación humanitaria respecta. Es importante recibir los fondos necesarios en el momento adecuado, ya que esto permite reducir el impacto humano de una crisis y poner en marcha intervenciones sostenibles de calidad encaminadas a mejorar la capacidad de las comunidades para responder y prepararse ante futuras emergencias. La comunidad global tiene que seguir trabajando para lograr una financiación humanitaria suficiente e imparcial, más aún en un momento en que las necesidades humanitarias están creciendo, y sin duda seguirán haciéndolo a lo largo del siglo.

Las investigaciones llevadas a cabo para la elaboración de este informe aconsejan diversas maneras, detalladas a continuación, para reducir el impacto de las emergencias humanitarias futuras y seguir mejorando la equidad y la calidad de las respuestas humanitarias:

Aumentar la financiación y el trabajo internacional para reducir el impacto de futuras emergencias

Los recursos conjuntos de la comunidad internacional deberían ser suficientes para paliar el déficit de financiación de los llamamientos de las Naciones Unidas y hacer llegar una ayuda imprescindible a millones de personas que se ven afectadas por desastres naturales y conflictos todos los años. A largo plazo, la manera más eficaz y sostenible de reducir el coste

económico y los impactos humanos de las emergencias humanitarias es trabajar para prevenir las crisis antes de que sucedan, y potenciar la capacidad local para responder ante los desastres y recuperarse de los mismos. Para ello es necesario, entre otras cosas, reducir la vulnerabilidad de las personas ante los desastres mediante la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de los servicios públicos. Por desgracia, la inversión en prevención y preparación sigue siendo escasa: en 2012 apenas alcanzó el 6% de la ayuda humanitaria del CAD de la OCDE, y en torno al 0,7% de la ayuda al desarrollo no destinada a emergencias de este mismo organismo en 2011.

Financiación segura, imparcial, y basada en las necesidades

Donaciones de los Gobiernos: Si se cumplen escrupulosamente, los compromisos formales para que los Gobiernos donantes respeten los principios de la Buena Donación Humanitaria pueden ayudar a garantizar que las donaciones se basen en las necesidades humanitarias. Por otra parte, el aumento de las aportaciones gubernamentales a los fondos conjuntos puede mejorar la equidad y rapidez de las respuestas humanitarias, siempre y cuando esa financiación llegue rápidamente hasta las organizaciones que trabajan en primera línea. Es preciso profundizar en la investigación para determinar si sería factible introducir otros sistemas, como por ejemplo un modelo de aportaciones obligatorias de los Gobiernos a los llamamientos de las Naciones Unidas, para incrementar los compromisos anuales de financiación y la eficacia y calidad de las respuestas humanitarias.

Donaciones privadas: Debido a los distintos niveles de cobertura mediática de las emergencias humanitarias y otros factores que influyen en los donantes privados, es muy probable que las donaciones privadas nunca lleguen a ser realmente proporcionales a las necesidades humanitarias. Sin embargo, se podrían adoptar medidas para mejorar la imparcialidad y la eficacia de esas donaciones, como por ejemplo mediante la canalización de una mayor cantidad de fondos a través de donaciones periódicas, o aportaciones privadas a fondos conjuntos multilaterales y de ONG. Pero es necesario seguir investigando para saber realmente si a través del fomento de las donaciones y aportaciones regulares a los fondos conjuntos se lograría aumentar la cuantía total de las donaciones privadas. Estos esfuerzos únicamente tendrán éxito si las organizaciones humanitarias trabajan para potenciar la confianza de los donantes privados y demostrar el impacto de las donaciones mediante sólidas estrategias de comunicación. En la actualidad, las ONG reciben una gran parte de los ingresos humanitarios a raíz de llamamientos públicos costosos y que precisan una gran inversión de tiempo, pero las aportaciones privadas a los fondos conjuntos siguen siendo escasas: en 2013, el Fondo Central para la Acción en Caso de Emergencia de la ONU (CERF) recibió poco más de 100.000 dólares de donantes privados.

Seguir mejorando la calidad, la eficacia y la sostenibilidad de las respuestas

Pese a que los avances logrados desde el tsunami de 2004 han sido notables, se necesitan más esfuerzos para mejorar el sistema humanitario en cuatro áreas clave:

- *Coordinación*, en especial para afrontar aspectos transversales como el género, la reducción del riesgo de desastres (RRD) y el fortalecimiento de la capacidad nacional;
- *Respuestas inclusivas* sensibles a las necesidades de los grupos marginados y vulnerables;
- *Capacitación y apoyo a la sociedad civil local*, en especial para la preparación y respuesta ante desastres; y
- *Enfoques sensibles al conflicto* que sirvan para detener la escalada del conflicto, o al menos evitar el agravamiento de tensiones entre distintos grupos.

Recopilar mejores datos sobre la financiación humanitaria

Existen mecanismos de registro de las donaciones humanitarias, pero los informes que se elaboran sobre las mismas deben ser más precisos y oportunos. Esto ocurre sobre todo para las donaciones privadas, en torno a las cuales en la actualidad no se rinden cuentas suficientes. Existen, igualmente, escasos datos sobre remesas, donaciones no monetarias de bienes y servicios y respuestas humanitarias nacionales.

NOTAS

- 1 Basado en la definición de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- 2 Basado en la definición de la Global Humanitarian Assistance.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid.
- 6 Basado en la definición de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.
- 7 Basado en la definición de la Global Humanitarian Assistance.

© Oxfam Internacional, diciembre de 2014

Este documento ha sido escrito por Sophia Ayele. Oxfam agradece la colaboración de Richard King, Ed Cairns, Ricardo Fuentes-Nieva, Ian Bray, Jane Cocking, Jonathan Mazliah, Anna Coryndon, Sophia Swithern (Development Initiatives) y Jenny McAvoy (InterAction) en su elaboración. Los informes de investigación de Oxfam se preparan para compartir los resultados de investigaciones, contribuir al debate público e impulsar comentarios sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente las posturas sobre políticas de Oxfam. Las opiniones vertidas son las del autor, y no necesariamente las de Oxfam.

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con 978-1-78077-777-1 en diciembre de 2014. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.