



CEMOFPSC

Seminario sobre la eficacia de la ayuda humanitaria: nuevos actores humanitarios en Oriente Medio

9 de marzo de 2016

Salón de Embajadores de Casa Árabe

#CEMOFPSC_EFICACIA_AH

#CEMOFPSC_HA_EFFECTIVENESS



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Fundación
Promoción
Social de la
Cultura



Conclusiones

09/03/2016

Este Seminario ha pretendido contribuir al debate sobre la eficacia y los retos de la Ayuda Humanitaria de acuerdo con el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y en el marco de la I Cumbre Mundial Humanitaria de Naciones Unidas que se celebrará en Estambul en mayo.

En el actual panorama de la Ayuda Humanitaria la incorporación de nuevos actores como estados donantes, empresas, actores de países receptores de ayuda, administraciones públicas y organizaciones de sociedad civil es ya un hecho incuestionable. La comunidad humanitaria clásica se enfrenta con el reto de integrar todos los esfuerzos de tal forma que se respeten los principios humanitarios y se consolide la aportación de los nuevos actores más allá de la mera aportación económica.

El Seminario ha reunido a una serie de actores comprometidos en la Ayuda Humanitaria que han reflexionado sobre el papel de los nuevos actores humanitarios y los mecanismos conducentes a mejorar la eficacia de la Acción Humanitaria en la región de Oriente Medio.

Pedro A. Villena, Director General de la Casa Árabe donde se ha celebrado el encuentro ha dado la bienvenida a los participantes con unas elocuentes palabras “Nada de lo que pasa en el mundo árabe nos es ajeno”.

A continuación, Jesús Gracia, Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica ha destacado el firme compromiso de España en materia humanitaria. Este compromiso se ha plasmado en la reacción a los diversos llamamientos humanitarios de los últimos años –pese a las dificultades presupuestarias– y en la acción del gobierno como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en donde ha impulsado resoluciones clave en materias como Mujer, Paz y Seguridad o el dossier humanitario para Siria.

El Secretario ha afirmado la necesidad de enmarcar la Ayuda Humanitaria en una política más global en la que es preciso integrar el mayor número de actores posible. La política del MAEC está orientada a prevenir los conflictos, y por ello propugna que Acción Humanitaria y Desarrollo sean un continuum lógico en toda intervención. Asimismo, ha añadido que el Plan Director de la AECID está impulsando una mayor concentración de la Acción Humanitaria, sobre todo en Oriente Medio (Siria, Líbano, Jordania, Territorios Palestinos), Sahel y Colombia.

Refiriéndose a la próxima Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul, ha puesto de relieve que España, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lleva un año y medio como relator de la crisis humanitaria en Siria trabajando en la prevención de los ataques contra el personal sanitario en zona de conflicto para que se respeten las “medidas de neutralidad”, y también en un Manual de Buenas Prácticas que defienda firmemente el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.

Para concluir ha declarado que se debería exigir una respuesta más ordenada de la Unión Europea, sobre todo en lo concerniente a la crisis siria, una respuesta basada en un trabajo coordinado y con todos los instrumentos disponibles sean de Diplomacia, Ayuda Humanitaria, Desarrollo, etc.

Jumana Trad, Presidenta de FPSC, ha dado cuenta del trabajo de la Fundación en Oriente Medio desde hace 25 años, así como del Centro de Estudios de Oriente Medio (CEMOFPSC) vinculado a la FPSC y de la Red Euro-Árabe de ONG para el Desarrollo y la Integración (READI). El drama humanitario por el que atraviesan Siria e Irak en estos momentos es un nuevo reto para la Fundación, ha afirmado. Esta nueva situación y la guerra continua en Gaza han abocado a la Fundación a intensificar su trabajo en el ámbito de la Ayuda Humanitaria.

La conferencia inaugural ha estado a cargo de Francisco Rey, Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), para quien la respuesta humanitaria está demostrando ser insuficiente e incorrecta incluso, por lo que ha de abrirse a nuevos actores. Los actores humanitarios clásicos son bastante reacios a la inclusión de nuevos actores y tienden a enfrentar Acción Humanitaria con Desarrollo. Este enfrentamiento es equivocado ya que la Acción Humanitaria ha de buscar sobre todo la prevención.

Para Francisco Rey una mayor eficacia de la Ayuda Humanitaria pasa por incorporar a más actores que sean capaces de adaptarse a los nuevos contextos en los que la información hace que la evaluación pública y la crítica hayan aumentado. Entre estos actores están los beneficiarios, cuyo compromiso es básico. Otros aspectos que ha destacado son la insuficiencia de fondos en relación con las necesidades y la redefinición de los principios históricos de la acción humanitaria. Junto a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia se están incorporando principios religiosos, sobre todo en Oriente Medio en donde se aplica el Código de Conducta de las Comunidades Islámicas.

Además, ha llamado la atención sobre la violación sistemática del Derecho Internacional Humanitario al que la Acción Humanitaria debe estar siempre vinculada. Estas violaciones se producen incluso en países firmantes de los Convenios Internacionales, lo que prueba que no faltarían normas sino voluntad de cumplirlas.

También ha comentado que Naciones Unidas desde la creación de OCHA ha reforzado su papel en este ámbito de la Acción Humanitaria, si bien sigue habiendo solapamiento de funciones entre sus agencias y una deficiente coordinación entre ellas. Por otra parte, ha advertido que los Estados siendo un actor importante no suelen ser neutrales ya que se mueven por sus propios intereses. En relación con las ONG ha afirmado que deben adaptarse a los nuevos escenarios de la Acción Humanitaria.

El ponente ha señalado que desde 1994 se han puesto en marcha mecanismos de coordinación tales como el Código de Conducta Común de ONG y el Comité Internacional de la Cruz Roja (redactado con motivo del genocidio ruandés), iniciativas como el Proyecto Esfera, el sistema de Clusters de la ONU o la Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas que recoge los llamados 9 criterios para valorar la eficacia de las acciones. Con todo ello se pretende algo fundamental como es el fortalecimiento de las capacidades locales.

Por último, el ponente ha destacado que los retos para Estambul deberían ir en la línea de reforzar los principios humanitarios, incluyendo la dignidad; exigir mayor compromiso a los Estados y verificar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho de los refugiados; avanzar la propuesta 20/20, i.e, en el 2020 al menos el 20% de los recursos se canalizan a las organizaciones locales del sur (actualmente no se llega al 2%); abrirse a la innovación y a la aportación de otros actores, aunque aprovechando la experiencia de los humanitarios clásicos; generalizar los mecanismos de rendición de cuentas.

Dentro de la primera sesión que ha agrupado a los actores locales en el contexto de las crisis humanitarias, se han realizado las cuatro intervenciones siguientes:

La primera intervención ha sido la de Valérie Scherrer, Directora de la Unidad de Emergencia de Christian Blind Mission, quien en calidad de representante de los afectados (personas con discapacidad) ha señalado como el mayor reto actual, la atención a la población más vulnerable dentro de la población vulnerable, esto es, las personas con discapacidad –del 16% al 20% de la población total–, y ello con una gran precariedad de medios. También ha mencionado otros retos como la creación de áreas seguras, el acceso a la población afectada, la movilidad y la no discriminación. En su opinión es de máxima importancia centrarse en el beneficiario y en sus auténticas necesidades para lo cual se requiere una constante adaptación a las circunstancias cambiantes y al contexto. Para Scherrer es indispensable una coordinación efectiva entre organizaciones locales,

internacionales, instituciones y otros actores sobre el terreno con el fin de optimizar sus capacidades.

La segunda intervención ha sido la de Rabih El Chammay, Jefe del Programa Nacional de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública del Líbano, quien representando a la Administración Pública ha puesto como ejemplo de eficacia el gran trabajo de coordinación logrado entre las instituciones locales y las ONG internacionales como la FPSC dentro de la respuesta humanitaria que se está desarrollando en el Líbano. En concreto, El Chammay ha mencionado el Proyecto de Salud Mental financiado por AECID que FPSC está implementando en estos momentos y se ha mostrado muy satisfecho con la contribución de este proyecto a la puesta en marcha de un sistema de salud mental sostenible que garantice el acceso universal y la atención de calidad. El Proyecto de Salud Mental alineado con el Plan de Salud Mental ya está beneficiando a la población siria refugiada en Líbano a quien personal médico especializado proporciona atención psicopedagógica primaria y medicación psicotrópica. Además, ha añadido, el Proyecto está elaborando un Protocolo de actuación para la Salud Mental siguiendo las pautas del Plan mencionado con lo que se refuerzan las acciones de los distintos actores.

La siguiente intervención estaba previsto que fuera la de Mohamed El Bakri, Director de la Unión de Comités para el Trabajo en la Agricultura, en representación de una organización palestina líder en la defensa de la lucha contra la ocupación israelí. El Bakri no pudo conseguir la autorización para viajar por parte de las autoridades israelíes, razón por la cual ocupó su lugar otro ponente también activista y de Palestina.

La tercera intervención ha sido la de Izzat A. Zeidan, Director de Proyectos de la Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC) en Palestina, quien ha subrayado el hecho de que Palestina se halla sumida en una guerra desde 1948, y que a pesar de los numerosos acuerdos, conferencias y tratados de paz, la población no cuenta con infraestructuras ni servicios adecuados. Esta situación pone de manifiesto que la Ayuda Humanitaria no ha sido efectiva en todo este tiempo. No obstante, la prioridad no es cubrir las necesidades sino proteger los derechos. Las necesidades las debe cubrir el gobierno, las ONG locales tiene que atender a los derechos. Protección y prevención deberían ser las prioridades con vistas a la Cumbre de Estambul. Según el ponente el problema es la ocupación y si ésta cesara no habría necesidad ni de Ayuda Humanitaria ni de Cooperación.

La cuarta intervención la ha protagonizado Amer Hijazi, Director de la Asociación de Apoyo al Pueblo Sirio (AAPS), Siria/España, en representación de las comunidades de la diáspora. Para Hijazi en el actual contexto de la guerra en Siria, la Acción Humanitaria se enfrenta a retos como los derivados de la desaparición del Estado como socio en la gestión de la Ayuda Humanitaria y la escasez de recursos. De hecho, ha señalado que muchos gobiernos incumplen sus compromisos y bloquean la ayuda. En el caso de Siria, ha subrayado que las

organizaciones locales que operan dentro y fuera del país son muy importantes a la hora de asegurar el envío y la llegada de la Ayuda Humanitaria. La transparencia de sus campañas de recogida de fondos y el esfuerzo de voluntarios en España y en Siria que evitan costes de gestión son la clave del éxito de sus acciones.

El ponente ha defendido las ventajas de las organizaciones locales en términos de eficacia: mayor rapidez en la respuesta, mayor capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes y unos costes logísticos menores ya que gran parte del personal es voluntario. No obstante, son numerosos los problemas de infraestructura, organización y, sobre todo, financiación. Tres tipos de organizaciones trabajan en la Ayuda Humanitaria: las apoyadas por NNUU; las apoyadas por Kuwait, EAU, etc. basadas en Turquía porque el gobierno turco facilita su trabajo; las organizaciones sirias locales que aportan espacios, transporte y voluntarios para la distribución. AAPS trabaja con un socio turco a través de un acuerdo por el que se hace llegar la ayuda a Siria y con varias organizaciones sirias locales.

Dentro de la segunda sesión que ha agrupado a los actores no humanitarios en el contexto de las crisis humanitarias, se han realizado las cuatro intervenciones siguientes:

La primera intervención ha sido a cargo de María Luisa Clavera Maestre, Directora General de la Asociación Española de Directivos de Responsabilidad Social Corporativa, que ha aportado su visión de la empresa como nuevo actor no humanitario. La ponente ha puesto de relieve que la empresa también juega un papel en el sector de la Ayuda Humanitaria en calidad de:

- proveedora de bienes y servicios para los proyectos tanto de Ayuda Humanitaria como de Desarrollo siempre que esos bienes se adquieran en el mercado local cuando sea posible;
- donante sea directamente o a través de Fundaciones adscritas a la empresa como parte de la RSC ;
- motor de desarrollo a través de la inversión y el fortalecimiento del tejido empresarial;
- apoyo al fortalecimiento del sector privado y de la promoción de las relaciones bilaterales;
- suministrador de fondos, recursos humanos o materiales y/o capacidades, sin ninguna contraprestación;
- promotor del cambio, actuando como agente motor de nuevas áreas de inversión y desarrollo, proporcionando asistencia técnica que fomente iniciativas empresariales propias e identifique carencias susceptibles cubrirse por el donante.

Durante su intervención ha dejado claro que no es función de la empresa financiar negocios ni asegurar beneficios privados y que la ayuda empresarial debe ceñirse a sectores de interés estratégico para el país receptor. Por otra parte, ha señalado la

responsabilidad de la empresa en relación con la generación de oportunidades en los sectores más pobres para que se integren en la actividad productiva. La empresa contribuye a través de la promoción de programas de microcréditos, el respaldo financiero y técnico a las iniciativas empresariales (cooperativas de producción o comercialización) o el apoyo a proyectos de transformación productiva o comercializadora.

La ponente ha concluido diciendo que la empresa distingue entre Ayuda Humanitaria puntual, Ayuda para la Reconstrucción y Cooperación al Desarrollo. También ha señalado que las relaciones de la empresa con las ONG tienen sus particularidades pero que hay que buscar el acercamiento porque también las empresas pueden acceder a la ayuda oficial al desarrollo y las alianzas público privadas son una apuesta clara de la agenda de desarrollo.

La segunda intervención ha sido la de Juan A. Mora Tebas, Coronel del Ejército de Tierra, CESEDEN/IEEE, en representación de las Fuerzas Armadas (FFAA), quien ha explicado que desde los años 90, y más concretamente desde la crisis de los Balcanes, el Ejército español se ha convertido en un actor implicado en la Ayuda Humanitaria, no sólo en el plano de la seguridad, sino en funciones de Desarme y Desmovilización, Desminado y Asistencia Humanitaria. Estas funciones, a su juicio, tienden a crear una confusión de roles entre civiles y militares que –entendidas como injerencia por identificar al Ejército como Agente con intereses propios– puede diluir la verdadera misión de las FFAA en este ámbito o bien alejar a otros actores con los que se debe trabajar armónica y coordinadamente en pro de los afectados.

El coronel ha puesto de relieve que se debe buscar un equilibrio entre lo militar y lo civil sin comprometer los principios de Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad que deben regir cualquier intervención de estas características. Hay que destacar dos hechos en relación con las intervenciones humanitarias de las FFAA: 1) En numerosas ocasiones es el primer actor –o incluso el único– en proporcionar una respuesta de emergencia inmediata, y 2) Ha habido una evolución y actualización de las tareas encomendadas a las FFAA plasmadas en sus directrices y Reglamentos (la Ley de Defensa Nacional de 2006 o las Reales Ordenanzas en su versión de 2009), en las que ya se habla explícitamente de “Ayuda Humanitaria”, mantenimiento de la paz y la estabilidad, entre otras de sus funciones.

También ha dejado claro que las FFAA –tal y como subraya la Declaración de Estocolmo “Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria”– deberían utilizarse como último recurso evitando la asistencia directa por su parte y subordinándose siempre a la organización civil.

Por último ha concluido su intervención afirmando que cooperar sin comprometer la imparcialidad de las organizaciones humanitarias y facilitando la colaboración en materia de transportes, logística, apoyo de ingenieros sobre el terreno, etc. exige superar estereotipos y prejuicios. Esto se consigue a través del conocimiento

mutuo –formación conjunta con ONG– y de la coordinación –potenciando la interlocución de los equipos cívico-militares (CIMIC)–. Solo de esta forma se va a conseguir el objetivo común: Paliar los sufrimientos de la población civil ya sea víctima de un conflicto bélico o una catástrofe natural.

La tercera intervención la ha desarrollado Riay Tatary Bakri, Presidente de la Unión de Comunidades Islámicas/España, representante de las comunidades religiosas, quien ha reconocido que la falta de coordinación y rapidez en la respuesta inicial ha dificultado enormemente el acceso a todas las víctimas dentro del territorio sirio. En estos momentos se está haciendo llegar la Ayuda Humanitaria más fluidamente a los asentamientos para los desplazados que han acogido países limítrofes como Jordania y Turquía. La Unión de Comunidades Islámicas colabora con otras organizaciones de Alemania y Turquía para canalizar el material médico recogido. También tiene un convenio con UNRWA para enviar fondos a los palestinos sirios, así como un programa de apadrinamiento de niños.

El ponente ha subrayado que organizaciones como la Unión de Comunidades Islámicas /España despliegan su ayuda desde los inicios del conflicto a través de pequeñas ONG que actúan sobre el terreno. Se han abierto clínicas gracias al esfuerzo de muchos voluntarios, médicos y enfermeros que han perdido la vida ayudando a salvar vidas. También algunas ONG alemanas y de países de mayoría musulmana, así como la Media Luna Roja han estado prestando ayuda a las víctimas del conflicto.

Según el ponente, para aumentar la eficacia de la ayuda se requiere cooperación gubernamental para acceder a la zona de conflicto, coordinación entre los actores humanitarios y las partes en conflicto, implicación de los países vecinos para facilitar al máximo la labor de los actores humanitarios y no humanitarios y, por supuesto, financiación de NNUU y de la UE. Desde la Unión de Comunidades Islámicas/España, ha señalado Tatary Bakri, se realizan colectas, se recoge ropa, mantas, medicamentos, etc. para enviar a Siria a través de ONG locales.

Para terminar se ha mostrado muy esperanzado en que el próximo mes de mayo la primera Cumbre Mundial Humanitaria en Estambul avance un programa de cambio para reducir la pérdida de vidas humanas y el sufrimiento de las crisis que enfrentamos ahora.

La última presentación de la jornada ha sido la de Mons. Antoine Audo, Obispo caldeo de Alepo y Presidente de Cáritas Siria, en representación de la Iglesia y las ONG locales, quien ha destacado que entre 2007 y 2010 decenas de miles de refugiados cristianos que llegaron a Siria procedentes de Irak fueron asistidos por Cáritas Siria. En palabras suyas: “Sin tiempo ni prácticamente recursos hubo que formar a los voluntarios y trabajadores en Ayuda Humanitaria. No era suficiente con tener caridad en el corazón, hacía falta profesionalización”. Esta experiencia les preparó para la crisis humanitaria de Siria, actualmente la mayor emergencia a la que Caritas se está enfrentando.

Mons. Audo ha explicado que las acciones de Cáritas Siria van desde proporcionar ropa, techo y alimentos, atención médica y apoyo psicológico o becas para estudiantes, hasta distribuir ayudas económicas entre la población desplazada y las personas mayores. Ha asegurado que a pesar de las enormes dificultades y peligros, Cáritas Siria sigue trabajando en todo el país, brindando ayuda de emergencia desde sus centros, que a veces están en la línea del frente, a unas 300.000 personas. El 80 % de los sirios vive en la pobreza extrema, y con la inflación le resulta imposible acceder a bienes básicos, ciudades como Aleppo y Homs están completamente destruidas y el acceso a otras muchas resulta imposible, “En Aleppo hubo incluso hambruna, pero nos negamos a abandonar a los cristianos que quedan en la ciudad” –ha dicho.

Mons. Audo se ha mostrado convencido de que cuando la guerra termine, los cristianos van a tener una misión importante en la reconciliación entre las comunidades enfrentadas (suníes, chiitas y alauitas). El papel de los cristianos va a ser –a su juicio– crucial, ya que esta comunidad nunca ha tenido problemas con nadie. Por eso, Cáritas Siria está luchando por su permanencia para evitar un exterminio y contribuir en la construcción de la paz. No hay que olvidar que los cristianos sirios dan testimonio de su fe y sus valores en el mundo musulmán y en la cultura árabe a la que pertenecen desde hace dos mil años. Su testimonio es clave para la convivencia en Siria y si los cristianos fuesen totalmente expulsados del país, la Iglesia perdería un valiosísimo patrimonio histórico: en sus propias palabras “El cristianismo no debe abandonar Siria”.

Finalmente, Mons. Audo ha llamado la atención sobre otras realidades que también necesitan respuesta, como es el miedo generalizado de la comunidad cristiana que se encuentra perseguida por los grupos más extremistas, que instrumentalizan la religión para aumentar su poder y eliminar a todos los que no piensan como ellos. La situación es sumamente crítica: de los más de 250.000 cristianos que había en Aleppo antes del conflicto, hoy quedan únicamente 50.000 que no han podido o no han querido huir. Así se ha explicado Monseñor Audo: “Es todo un dilema: Yo no le puedo decir a un padre de familia: “Permaneced aquí”. No culpo a nadie por irse y salvar su vida, aunque les trato de explicar que Europa no es el paraíso. Pero entiendo que quieren viajar. (...) Muchas veces me preguntan: “¿Dónde está Dios? ¿Qué hace por nosotros? En momentos así no sirven las homilias, lo único que puedo hacer es estar con ellos, rezar e intentar reconfortarlos. (...) Lo importante, sobre todas las cosas, son las personas.”

El debate se ha terminado con unas palabras de Blanca de Mesa, Presidenta de la Red Euro-Árabe de ONG para el Desarrollo y la Integración (READI) quien ha felicitado y agradecido a todos los participantes sus interesantes contribuciones y se ha comprometido a hacer llegar las conclusiones a todos los allí presentes.

La Presidenta de READI aprovecha este espacio de conclusiones para dar voz a Sami el Yousef, Director de Palestina e Israel de CNEWA – Pontifical Mission, y miembro de la Red, que hubiera querido participar en el Seminario para presentar

su experiencia de buenas prácticas en relación con la incorporación de nuevos actores a la Ayuda Humanitaria.

El Yousef quería señalar el hecho de que en los últimos años de guerra en Gaza la Iglesia católica ha participado como un actor más, ofreciendo sus infraestructuras a la población afectada sin atender a ningún tipo de discriminación. De esta manera, se han alcanzado niveles considerables de complementariedad, evitado duplicidades, generado un procedimiento eficaz y obtenido buenos resultados. Esta actividad no ha pasado desapercibida a la población que es predominantemente musulmana. Como consecuencia de lo anterior, El Yousef quería subrayar cómo se han mejorado las tensas relaciones existentes entre la Iglesia y las autoridades desde que Hamas tomara el poder. La READI cree que este testimonio es un ejemplo de cooperación entre actores digno de ser resaltado en un momento en el que las posiciones de los Estados en Oriente Medio están cada vez más polarizadas.

Para terminar, cabría resaltar unas ideas a modo de corolario de todo lo que se ha expuesto durante el Seminario.

- La Ayuda Humanitaria tradicional está esforzándose por renovar los estándares en materia de calidad y rendición de cuentas manteniendo su adhesión a los principios humanitarios y haciéndolos más inclusivos.
- La comunidad humanitaria tradicional reconoce la necesidad de coordinarse con los actores no humanitarios para desarrollar tareas asistenciales de forma complementaria.
- Los actores no humanitarios son de muy diversa índole por lo que sus acciones tienen que atenerse a los principios y prácticas establecidos por el Derecho Internacional Humanitario y los Códigos de buenas prácticas reconocidos internacionalmente.