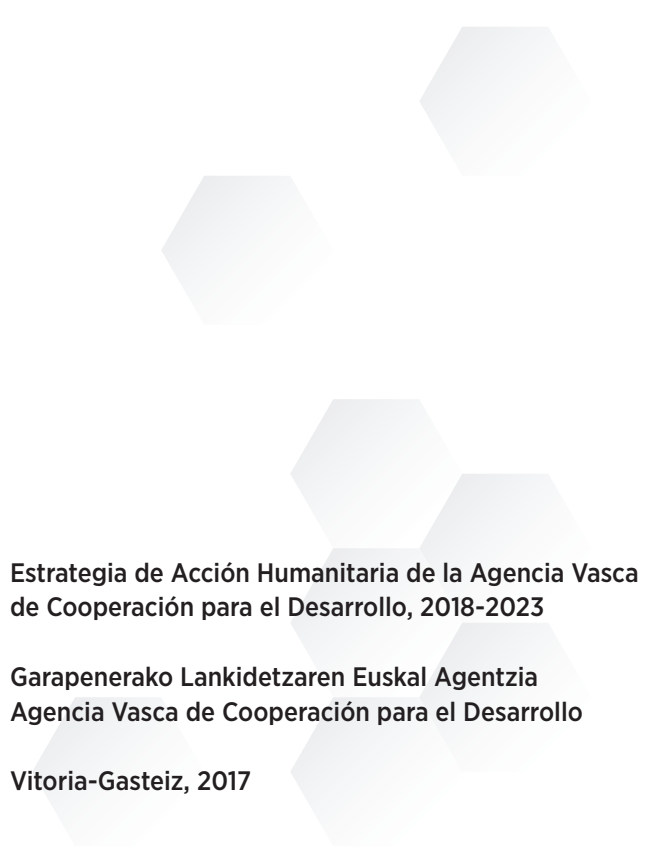


ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA DE LA AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

2018-2023





**Estrategia de Acción Humanitaria de la Agencia Vasca
de Cooperación para el Desarrollo, 2018-2023**

**Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia
Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo**

Vitoria-Gasteiz, 2017

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO, OBJETIVO, PRINCIPIOS Y ENFOQUES	5
3. PANORAMA HUMANITARIO ACTUAL	7
4. PROCESO DE ELABORACIÓN	8
5. TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA HUMANITARIA DURANTE EL PERIODO 2008-2016	9
6. APUESTA PARA LOS AÑOS 2018-2023	11
Eje 1. Protección de las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias	12
Eje 2. Fortalecimiento de las organizaciones humanitarias	15
Eje 3. Informar y sensibilizar a la ciudadanía vasca	17
Eje 4. Fortalecer el papel de la AVCD y su coordinación con otros agentes	19
7. RECURSOS	21
8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	22
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

INTRODUCCIÓN

En el año 2017 el número de personas refugiadas y desplazadas internas registrado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados supera los 65 millones¹. Las crisis humanitarias se prolongan en el tiempo y las necesidades aumentan a un ritmo superior a la ayuda. Los actores humanitarios se enfrentan a situaciones cada vez más complejas y el sistema humanitario, a pesar de que atiende a más personas y actúa en más lugares que nunca, parece incapaz de responder a las demandas.

Estas consideraciones ponen en evidencia la gravedad de la situación y la pertinencia de la acción humanitaria. El Gobierno Vasco cuenta con una trayectoria dilatada en este ámbito y mediante la elaboración de un documento estratégico reafirma su compromiso de salvar la vida y proteger la dignidad de las personas afectadas por las crisis humanitarias. Además, tratará de abordar algunos de los retos del sistema a partir de la experiencia acumulada en los últimos años por las organizaciones y la propia administración, de las capacidades de los agentes implicados, y de la realidad normativa y presupuestaria que condiciona la actuación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD).

La Estrategia de Acción Humanitaria (EAH) es el documento de referencia de la AVCD en este ámbito. Su objetivo es planificar la política humanitaria para el periodo 2018–2023 de tal modo que contribuya al sistema humanitario internacional desde su especificidad y competencias.

Este documento ha sido fruto de un proceso participativo y parte de un diagnóstico que ha permitido identificar fortalezas y desafíos de la política vasca. Entre las primeras destaca la idoneidad de los conceptos, principios y enfoques empleados hasta la fecha y, entre los segundos, la necesidad de especialización para generar el conocimiento y los aprendizajes que sirvan para guiar la política en el futuro.

La EAH plantea una serie de acciones concretas que se articulan en cuatro ejes: proteger a las poblaciones afectadas por crisis; fortalecer a las organizaciones para que puedan realizar su labor de forma más eficaz; informar y sensibilizar a la ciudadanía para implicarla en la acción humanitaria; y reforzar el papel de la AVCD y su coordinación con otros actores para mejorar la calidad de su política.

El documento se estructura en ocho apartados con la siguiente lógica. Tras la introducción, en el segundo apartado se plantean los objetivos, principios y enfoques que rigen la política humanitaria de la AVCD. A continuación, en el tercer, cuarto y quinto apartados se expone brevemente el panorama internacional, se repasa el proceso participativo de elaboración y se destaca el recorrido seguido en los últimos años. En el sexto apartado se desarrolla la apuesta de la EAH. El séptimo apartado establece los recursos humanos y financieros, y el último, el sistema de seguimiento y de evaluación.

Esta estrategia es la primera que la AVCD elabora en este campo y, por lo tanto, tiene una vocación experimental y de aprendizaje. Por esta razón se ha previsto un sistema de seguimiento que permita monitorear las acciones durante su implementación y, si fuera necesario, ajustarlas. La evaluación final orientará la siguiente planificación en materia humanitaria.

MARCO, OBJETIVO, PRINCIPIOS Y ENFOQUES

La EAH se enmarca en la Ley de Cooperación para el Desarrollo² que reconoce la acción humanitaria como uno de sus instrumentos y en el III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014–2017³, que establece el compromiso de formular una estrategia, así como el fomento de la cultura de evaluación y aprendizaje. Debido al periodo de vigencia de seis años, tendrá encaje y retroalimentará el IV y V Plan Director de Cooperación para el Desarrollo.

La AVCD está inserta en la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco, de forma que su planificación estratégica incide en la EAH: en primer lugar, el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017–2020⁴, que menciona entre los retos para la convivencia la situación de las personas refugiadas y las consecuencias humanitarias de los conflictos; en segundo lugar, el Documento marco del Gobierno Vasco para orientar de forma compartida la respuesta social, política, interinstitucional e interdepartamental a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas en las fronteras europeas⁵. En este documento destacan dos elementos: un eje que pretende implicar al Gobierno Vasco en la respuesta a las necesidades humanitarias mediante la financiación de llamamientos de urgencia y la ejecución de iniciativas específicas, y otro eje que plantea el apoyo a la resolución pacífica de conflictos y promoción de derechos sociales en materia de salud, educación, igualdad de género, registro o participación, entre otros. Por último, el Plan de Actuación del Gobierno Vasco frente al terrorismo internacional de pretexto religioso⁶ reitera la necesidad de actuar en contextos de violencia.

Es importante resaltar que, más allá de los textos legales y los documentos estratégicos, la acción humanitaria refleja el compromiso de la ciudadanía vasca con quienes sufren las consecuencias de los desastres. Esta política es un ámbito específico de la cooperación internacional y, como tal, se fundamenta en los principios de solidaridad desinteresada, corresponsabilidad global y protección a las poblaciones más vulnerables, en virtud del cual las intervenciones ejecutadas siempre deben respetar la voluntad y capacidad de decisión de las personas.

La EAH tiene como objetivo concretar la política humanitaria de la AVCD para los próximos seis años. Se parte del concepto que considera que la acción humanitaria engloba diversos tipos de actuaciones destinadas a salvar la vida, aliviar el sufrimiento, proteger la dignidad humana y salvaguardar los derechos de las personas afectadas por desastres. Estas intervenciones deben tratar de buscar el nexo con el desarrollo futuro, promover los derechos humanos y contribuir a construir la paz, mediante la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de las capacidades de la población.

Las personas se sitúan en el centro de esta política que se rige por los principios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad. Se basa, además, en las necesidades y derechos de las comunidades afectadas; por lo tanto, queda desvinculada de cualquier tipo de interés geoestratégico, económico o de proyección exterior. Además, no se concibe como reacción puntual a los desastres mediáticos sino como parte de una estrategia sostenida de respuesta a las crisis. Es importante resaltar, en cualquier caso, que esta política debe evitar que se cree dependencia en las poblaciones, para lo que resulta fundamental su protagonismo e implicación.

La EAH no plantea cambios respecto a los enfoques utilizados hasta la fecha: el fortalecimiento de las capacidades locales y la reducción de la vulnerabilidad con criterio de conectividad, la participación de la población y la adecuación a la realidad sociocultural, la protección, el testimonio y la construcción de la paz, el enfoque de género y la sostenibilidad ecológica son perspectivas que siguen siendo pertinentes para orientar cómo deben implementarse las actuaciones. La transversalidad de género es especialmente relevante, ya que niñas, mujeres, niños y hombres no resultan afectados por las crisis de la misma forma, tienen capacidades y vulnerabilidades diferenciadas, se enfrentan a riesgos distintos, su acceso a los recursos y servicios es desigual y desarrollan mecanismos dispares de supervivencia y apoyo a sus comunidades.

Igualmente, asume las normas legales que existen en esta materia: el Derecho Internacional de Derechos Humanos⁷, el Derecho Internacional Humanitario⁸, el Derecho Internacional de los Refugiados⁹ y los Principios Rectores de los desplazamientos internos¹⁰.

Por último, toma como referencia el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG¹¹, la Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas¹² y el Grand Bargain¹³. Este documento, firmado por algunos donantes, agencias de Naciones Unidas (NNUU) y organizaciones humanitarias tras la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en 2016, recoge compromisos como la participación de las poblaciones en la toma de decisiones, el apoyo a actores locales y nacionales, la financiación flexible y plurianual, la simplificación de los requisitos de justificación y la transparencia, entre otros.

PANORAMA HUMANITARIO ACTUAL¹⁴

A pesar de los progresos que se han producido en la última década en la asistencia a las comunidades vulnerables, el sistema humanitario parece incapaz de responder a muchos de los desafíos que presenta el convulso contexto internacional. Las crisis son cada vez más frecuentes, duraderas y afectan a más personas: la urbanización acelerada y el cambio climático aumentan la frecuencia de los desastres naturales y los conflictos son fruto de crisis políticas complejas y altos niveles de pobreza.

Ante esta situación, los donantes, las agencias y las organizaciones deben afrontar una serie de retos y dificultades en su actuación. A continuación se mencionan algunos que interpelan también a la política humanitaria vasca:

- Una financiación escasa e inestable, que tiende además a concentrarse en ciertos contextos y desatiende otros, dando lugar a crisis olvidadas.
- La presencia desigual de actores en función del desastre que se trate, la falta de liderazgo global y el cuestionamiento de los principios humanitarios tradicionales por los actores emergentes o, incluso, por las distintas aplicaciones prácticas que de ellos hacen algunos actores clásicos.
- El debate sobre el papel que deben cumplir las ONG, ya que la financiación es manejada mayoritariamente por las organizaciones internacionales del Norte, a pesar de la presencia de entidades locales en el terreno.
- La localización, que pretende dar mayor protagonismo y liderazgo a los actores locales, entendidos como autoridades y organizaciones del Sur, aunque no existe una definición compartida de qué se entiende exactamente por “local”.
- Los escasos niveles de consulta a las personas atendidas sobre su grado de satisfacción, a pesar de que el criterio de la participación forma parte de todas las iniciativas de calidad como, por ejemplo, el Proyecto Esfera¹⁵ o la más reciente Norma Humanitaria Esencial.
- El nexo entre la rehabilitación y el desarrollo, la reducción del riesgo de desastres como ámbito de actuación humanitario o de desarrollo, o los enfoques desde los que implementar las iniciativas.
- La politización de las crisis y de las normativas nacionales de asilo y refugio.

A pesar de las expectativas creadas, muchos de estos debates no han encontrado respuesta en la primera Cumbre Humanitaria Mundial. En conclusión, tras una década de amplias reformas del sistema, el sector aún no está a la altura de las crisis más persistentes y las percepciones sobre el trabajo humanitario apuntan a que el sistema formal occidental no está realizando un buen desempeño a los ojos de las personas a las que aspira a ayudar.

PROCESO DE ELABORACIÓN¹⁶

Con el fin de identificar a cuáles de los desafíos apuntados puede la AVCD realizar una aportación desde su experiencia, capacidades y recursos, a lo largo del año 2017 puso en marcha un proceso de reflexión y debate para la elaboración de la EAH. El proceso contó con una participación amplia y diversa: además de la dirección y el equipo técnico de la AVCD y la representación política de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, participaron en distintos espacios y momentos los órganos decisorios de la AVCD y consultivos del Gobierno Vasco, el sector de las organizaciones vascas y un grupo de personas expertas que asesoraron en la toma de decisiones.

Con carácter previo y por encargo de la AVCD, el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto realizó en el año 2016 un estudio sobre la acción humanitaria del Gobierno Vasco¹⁷, que se complementó con un análisis interno de los seis años de implementación del decreto sobre la materia.

En el mes de febrero de 2017 la AVCD envió una encuesta a las ONG y, posteriormente, mantuvo varias entrevistas para profundizar en su trabajo en el ámbito humanitario, así como para conocer sus expectativas sobre la EAH y el papel de la AVCD.

En el mes de marzo celebró una jornada sobre los retos planteados para la cooperación descentralizada tras la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, en la que se intercambiaron las experiencias de la cooperación andaluza, valenciana y vasca.

Para continuar el trabajo con las entidades, en mayo organizó una sesión conjunta centrada en el análisis de las fortalezas y debilidades de los distintos tipos de socias locales y en la priorización o no de contextos o tipos de intervención.

Desde marzo y hasta noviembre, profundizó sobre esas cuestiones y en otras, como los enfoques transversales o la rendición de cuentas, en varios encuentros con personas expertas. Asimismo, mantuvo una reunión con la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

En el mes de noviembre tres personas del equipo técnico viajaron a la República Centroafricana y a Camerún para conocer los proyectos implementados en un contexto de crisis olvidada.

En el marco de este proceso se editaron varios cuadernos de trabajo elaborados por un equipo de Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (UPV/EHU) y del Iecah-Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.

Tras los últimos contrastes a nivel técnico y político, en diciembre se abrió un periodo de información y participación de la ciudadanía durante el cual se recibieron aportes de distinto carácter. El proceso concluyó con la redacción de la versión definitiva de la EAH a finales del mes de diciembre de 2017.

TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA HUMANITARIA DURANTE EL PERIODO 2008-2016

Desde el año 1990 y hasta el 2016, el Gobierno Vasco ha apoyado 353 iniciativas de acción humanitaria por un monto de casi 64 millones de euros, es decir, el 8,7% de los fondos distribuidos en ese periodo.

El año 2008 supuso un hito importante ya que se aprobó un decreto específico de acción humanitaria¹⁸ y el Plan Director¹⁹ que entró en vigor ese año disponía, por primera vez, de un apartado sobre la materia. Así, los datos muestran que desde ese año se ha producido un salto cuantitativo, ya que durante el periodo 2008–2016 se han financiado 174 intervenciones por un valor de 40 millones de euros, lo que supone un 10,57% de los fondos distribuidos en esos ocho años.

La AVCD no ha impulsado iniciativas propias sino que la totalidad de los fondos los ha gestionado a través del otorgamiento de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE). Tampoco se han empleado las otras dos modalidades de actuación reconocidas en la normativa: las acciones directas de envío de recursos humanos o materiales y las aportaciones a llamamientos de las agencias humanitarias del sistema de NNUU.

Las entidades que componen el sector humanitario en la CAE son organizaciones con sede principal o delegación en el País Vasco; entre ellas, el 17% son organizaciones colaboradoras de NNUU. Para la mayoría, la acción humanitaria forma parte de su misión estatutaria, aunque el 60% dedica menos del 15% de su presupuesto a este ámbito. En conjunto, los fondos privados alcanzan un 36% de su financiación total. En cuanto a sus socias locales, son variadas: ONG e instituciones públicas locales, organizaciones internacionales y agencias de NNUU.

La tipología de intervenciones financiadas ha sido diversa en cuanto a los países, sectores o poblaciones a las que atienden. Hay una concentración de iniciativas, el 70%, que han apoyado a comunidades refugiadas y desplazadas por conflictos, mayoritariamente en la región de los Grandes Lagos, Palestina, Colombia, la RASD y, recientemente, Siria, y en menor medida en Somalia, Kenia, Sudán, Etiopía, Chad o Malí; algunos de los contextos mencionados son calificados por la UE como crisis olvidadas. Por otra parte, el 30% de los fondos ha respondido a desastres naturales: en su mayoría han paliado las consecuencias de terremotos—especialmente Haití y, en menor medida, Ecuador y Nepal— pero también han atendido inundaciones, sequías, tifones o epidemias en Cuba, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Liberia o Palestina.

Los proyectos de emergencia en los que se provee a la población de bienes y servicios básicos para garantizar su supervivencia y aliviar su sufrimiento (suministro de abrigo y refugio, agua potable, alimentos o atención sanitaria), han supuesto un 15% del total. El 85% restante han sido proyectos de acción humanitaria, es decir, iniciativas que, además de atender las necesidades más perentorias de las personas afectadas, pretenden establecer las bases para el desarrollo, reduciendo su vulnerabilidad y aumentando sus capacidades. La mayoría tienen como población sujeto a población desplazada o refugiada, aunque también incluyen a la población local de acogida; apenas hay intervenciones de reducción de riesgos de desastres (el 4,7%).

A través de estos proyectos se ha ofrecido a población desplazada, refugiada o retornada, apoyo psicosocial, formación y asesoría jurídica para exigir derechos, se han puesto en marcha actividades generadoras de ingresos para facilitar su integración, se han impulsado iniciativas de lucha contra la violencia sexual de las mujeres, y se ha contribuido a mejorar el acceso y la calidad de la educación de la infancia y adolescencia en situación de desplazamiento. Aunque la normativa prevé una partida específica, son pocos los fondos destinados a recoger testimonios que apoyen las labores de sensibilización e incidencia (en concreto, un 3%).

Más allá de los datos cuantitativos, los análisis de la trayectoria previa han puesto en evidencia una serie de elementos susceptibles de mejora que interpelan tanto a la AVCD como a los actores humanitarios vascos.

Así, la AVCD debe revisar los mecanismos actuales de respuesta a las emergencias, que no cumplen con la celeridad requerida, y debe plantearse ejecutar iniciativas para determinados contextos, sectores o poblaciones. También existe un margen de mejora para lograr una mayor coordinación con otros donantes públicos y para mantener una interlocución constante con las organizaciones, de tal modo que se abran espacios de intercambio de experiencias y construcción conjunta. En cuanto a la rendición de cuentas, tanto la AVCD como otros actores tienen varios desafíos: proporcionar información sobre el uso de los fondos que no sea exclusivamente cuantitativa, consultar a las poblaciones sobre su satisfacción con las actuaciones y gestionar las posibles quejas, y comunicar los impactos en la vida de las poblaciones. En este sentido, las experiencias y testimonios recogidos en el marco de las intervenciones pueden servir para fundamentar las propuestas de sensibilización e incidencia.

A partir de esta realidad, los siguientes apartados del documento exponen la apuesta para los próximos años y recogen los recursos para su puesta en marcha y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

APUESTA PARA LOS AÑOS 2018-2023

Como se ha mencionado, el proceso de elaboración de la EAH ha permitido evaluar varios aspectos de la política humanitaria ejecutada hasta la fecha. Así, cabe destacar que los conceptos, principios y enfoques transversales no han sido cuestionados y son coherentes con la concepción expuesta en el segundo apartado.

Sin embargo, se han identificado retos pendientes que han sido objeto de reflexión: cómo realizar una mejor protección de las poblaciones; cómo fortalecer a las organizaciones para que puedan realizar su labor de forma más eficaz; cómo informar y sensibilizar a la ciudadanía para implicarla en la acción humanitaria y, finalmente, cómo reforzar el papel de la AVCD y su coordinación con otros actores.

La política de los últimos años ha permitido atender a poblaciones y contextos pertinentes desde el punto de vista humanitario. Sin embargo, debido a la ausencia de recursos estructurales suficientes, se ha centrado en la gestión de subvenciones, sin apenas actividad propia o coordinada. La elaboración de la EAH es un punto de inflexión para planificar, gestionar, ejecutar y evaluar esta política de forma renovada; en definitiva, para mejorar su calidad. Esta mejora se materializa en las siguientes apuestas estratégicas:

- La respuesta a emergencias a través de aportaciones a llamamientos o fondos globales y la participación del personal sanitario de Osakidetza en el proyecto START²⁰ de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- La especialización en contextos de conflictos y otras situaciones de violencia para las acciones humanitarias, que alinea los proyectos de la convocatoria dirigida a las ONG con las iniciativas impulsadas por la AVCD.
- El fortalecimiento de las organizaciones en el terreno y en la CAE, a través del apoyo a estrategias de liderazgo local y del intercambio de experiencias.
- La generación de información, conocimiento y aprendizajes, mediante la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y de espacios formativos.
- La extensión de la rendición de cuentas a las poblaciones sujeto, la ciudadanía vasca, otras administraciones públicas y el propio Gobierno Vasco.
- La sensibilización de la ciudadanía vasca sobre las causas de las crisis.
- El refuerzo de la AVCD y su articulación con otros actores, mediante la consolidación de la unidad interna de acción humanitaria y la implicación de agentes en las acciones previstas.

A continuación, se exponen los ejes que articulan la apuesta y las acciones correspondientes, seleccionadas en función de las capacidades y recursos disponibles.

EJE 1

Protección de las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias

La EAH pretende proteger la vida, los derechos y la dignidad de las personas, tanto en emergencias como en situaciones de crisis prolongadas.

Para responder a situaciones de emergencia, la AVCD utilizará dos vías que permiten asegurar la celeridad que requieren: realizar aportes económicos a llamamientos de NNUU o fondos globales, y fomentar la participación del personal sanitario de Osakidetza en el proyecto START de la AECID. Esta iniciativa consiste en un hospital de segundo nivel preparado para desplegarse en un plazo de 72 horas ante cualquier catástrofe.

Para la implementación de acciones humanitarias, la AVCD pondrá en marcha iniciativas propias y convocará anualmente subvenciones a proyectos y estrategias marco a las que podrán concurrir entidades sin ánimo de lucro. En cualquier caso, todas las intervenciones se centrarán en contextos de conflicto, incluyendo las fases de prevención, asistencia y rehabilitación. Estos conflictos serán identificados mediante los estándares internacionales de crisis utilizados comúnmente en el ámbito humanitario, como, por ejemplo, el de las crisis olvidadas de la Unión Europea.

Hoy en día los conflictos abarcan no sólo los enfrentamientos bélicos, sino también otras situaciones de violencia como la que se vive en el Triángulo Norte de Centroamérica vinculada al narcotráfico y al crimen organizado. Además, pueden ser emergentes, prolongados u olvidados. Las crisis de larga duración constituyen una de las grandes causas de los desplazamientos forzados y están minando el desarrollo sostenible. En ellas se combinan necesidades extremas e imprevistas, vulnerabilidades estructurales y emergencias que se alargan durante años. En los conflictos olvidados, las poblaciones apenas reciben ayuda debido a la escasa presencia de actores humanitarios, la baja cobertura mediática y la falta de interés de los donantes.

Las acciones humanitarias no deben limitarse al alivio puntual de las necesidades inmediatas de las poblaciones, sino que deben contribuir a superar su situación de vulnerabilidad y reforzar sus capacidades y, en la medida de lo posible, procurar el nexo con el desarrollo. La provisión de bienes y servicios puede hacerse en especie o a través de aportaciones pecuniarias, y pueden ser de distinta índole: agua y saneamiento, cobijo, salud, educación, apoyo psicosocial y jurídico, actividades generadoras de ingresos, fortalecimiento de capacidades, recogida de testimonios e incidencia, entre otras.

La decisión de priorizar contextos de violencia es coherente con la dificultad para movilizar fondos privados para atenderlos, que se obtienen más fácilmente para los desastres naturales, y con el hecho de que, al tratarse de crisis menos mediáticas, requieren un mayor trabajo de sensibilización por parte de los donantes y entidades, esfuerzo al que tanto las organizaciones vascas como la AVCD pueden contribuir mediante campañas o denuncias. Además de conseguir así la complementariedad entre donaciones públicas y privadas, esta postura es coherente con la tendencia de financiación de las convocatorias de los últimos años.

La estabilidad de los fondos e instrumentos disponibles, aunque de naturaleza muy modesta, puede también suponer un factor positivo a tener en cuenta en el caso de las crisis prolongadas y olvidadas. Además, algunos donantes públicos muestran más facilidad para apoyar la atención a desastres naturales porque no suelen conllevar las implicaciones políticas que tienen los conflictos. En el caso de la AVCD, el hecho de que su política humanitaria esté poco condicionada por intereses geoestratégicos abre la oportunidad para hacer aportes en aspectos habitualmente menos financiados como la denuncia o la incidencia política.

Por último, pero no por ello menos importante, la apuesta por la actuación en conflictos es plenamente coherente con las prioridades que se recogen en los documentos estratégicos de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

Resulta necesario remarcar que esta decisión se toma en el marco de una visión integral sobre los instrumentos de cooperación. Desde esta mirada se han analizado medidas que permiten el encaje de los desastres naturales en otros ámbitos. Así, la reducción de riesgos de desastres puede ser abordada a través de la convocatoria de cooperación para el desarrollo y las emergencias causadas por desastres naturales pueden ser atendidas mediante la reorientación de fondos de proyectos o programas financiados por la AVCD que se encuentren en ejecución. Igualmente se dará respuesta a catástrofes naturales a través del proyecto START, de aportes a fondos globales o, eventualmente, mediante ayudas extraordinarias del Consejo de Gobierno.

ACCIONES	CALENDARIO ORIENTATIVO	METAS E INSTRUMENTOS
EMERGENCIAS HUMANITARIAS		
1.1. Aportes económicos a llamamientos de NNUU o fondos globales	Dotación inicial: primer trimestre de cada año Otras dotaciones: cuando proceda	Dotación de un 5-10% de los fondos distribuibles del año para acción humanitaria Valoración de su implementación en términos de tiempo de respuesta, tipo de crisis, necesidades y derechos atendidos, agencias y organizaciones implementadoras, etc.
1.2. Reorientación de fondos de proyectos o programas de cooperación para el desarrollo financiados por la AVCD que estén en ejecución	Cuando proceda	Fichas sobre los fondos reorientados: montos, tiempo de respuesta, necesidades y derechos atendidos, fondos de contingencia propios, organizaciones implementadoras, etc.
1.3. Participación del personal sanitario de Osakidetza en el proyecto START	Cuando proceda	Valoración en términos de número de personas y su especialización, formaciones recibidas, transmisión de conocimientos, experiencia de las personas participantes, etc.

ACCIONES HUMANITARIAS EN SITUACIONES DE CONFLICTO

<p>1.4. Convocatoria pública de proyectos y estrategias marco</p>	<p>Convocatoria: primer trimestre de cada año</p> <p>Resolución: segundo trimestre de cada año</p>	<p>Convocatoria anual con una dotación de un 70-85% de los fondos distribuibles del año para acción humanitaria (misma convocatoria y dotación que la acción 2.1. y 3.1.)</p> <p>2019-2023: 100% de los fondos destinados a contextos de conflicto</p> <p>Fichas sobre las actividades de protección implementadas: tiempo de respuesta, tipo de crisis, colectivos, necesidades y derechos atendidos, grado de coincidencia con el análisis de necesidades y capacidades, uso de cash transfer a poblaciones, incorporación de enfoques transversales, nexo con el desarrollo, etc.</p>
<p>1.5. Iniciativas impulsadas por la AVCD</p>	<p>Cuando proceda</p>	<p>Impulso de 9 iniciativas con una dotación de un 8-20% de los fondos distribuibles del año (meta y recursos compartidos con la acción 2.2. y parte de la acción 3.2.)</p> <p>Fichas sobre las iniciativas impulsadas y valoración de su implementación en términos de contribución específica o complementaria con la acción 1.4.</p>
<p>1.6. Rendición de cuentas ante las comunidades y personas afectadas</p>	<p>Al finalizar cada actuación humanitaria</p>	<p>Fichas sobre las acciones implementadas y tipo de herramientas utilizadas para valorar la satisfacción y recibir recomendaciones de la población en términos de participación, transparencia, necesidades y derechos cubiertos, etc.</p>
<p>1.7. Evaluaciones</p>	<p>2019, 2021 y 2023</p>	<p>Realización de 3 evaluaciones que analicen elementos como los colectivos vulnerables atendidos, cobertura de necesidades y derechos, fortalecimiento de capacidades y nexo con el desarrollo, incorporación de los enfoques transversales, etc.</p>

EJE 2

Fortalecimiento de las organizaciones humanitarias

La AVCD es consciente de la necesidad de avanzar progresivamente en un mayor protagonismo y liderazgo de las comunidades y de sus instituciones representativas, por lo que se plantea como objetivo impulsar el fortalecimiento de las organizaciones, tanto vascas como locales, para que acompañen de un modo efectivo a las poblaciones. Este reto está vinculado, en parte, con el debate creciente sobre la localización, que persigue aumentar el protagonismo de los actores locales en la gestión de la ayuda.

Los conflictos pueden producirse en contextos en los que el tejido social local esté estructuralmente dañado o se haya deteriorado rápidamente como consecuencia de la violencia, por lo que el papel de las organizaciones internacionales y las agencias de NNUU puede resultar clave. Su experiencia, capacidad logística y de interlocución, así como su posibilidad de acceso, les permite realizar en determinados contextos un trabajo que las propias comunidades y sus organizaciones no pueden llevar a cabo.

Sin embargo, en otros contextos, las personas se encuentran en primera línea en la defensa de su supervivencia y medios de vida, lo que contradice la creencia de que la protección es un ámbito propio de las organizaciones internacionales o las misiones de paz. Las poblaciones no adoptan una actitud pasiva respecto a las violaciones de sus derechos y las amenazas a su seguridad: en ocasiones trabajan para prevenir la violencia contra sus comunidades, documentan las violaciones de derechos, llegan a acuerdos con las partes beligerantes, informan sobre los lugares de refugio y enseñan a los grupos armados los rudimentos del Derecho Internacional Humanitario. Por lo tanto, es necesario matizar el discurso de las grandes organizaciones humanitarias y las agencias de NNUU respecto a las dificultades para contar con el liderazgo de actores locales debido a su supuesta falta de capacidades.

En consecuencia, si bien la convocatoria de ayudas admite la concurrencia de organizaciones internacionales y agencias de NNUU como socios locales en los proyectos, siempre tendrá que existir una estrategia clara de apoyo a las poblaciones, de refuerzo de las capacidades de las organizaciones locales y de eventual salida del contexto de las intervenciones. Este elemento será objeto de evaluación y debate con los actores a lo largo del periodo de vigencia de la EAH, de forma que se puedan tomar medidas en el próximo ciclo de planificación.

En el marco de este eje, se propone una serie de acciones para que los actores del sector, especialmente las organizaciones vascas, compartan información, intercambien experiencias, aprendan, se reconozcan y fortalezcan sus alianzas con las socias locales.

ACCIONES	CALENDARIO ORIENTATIVO	METAS E INSTRUMENTOS
<p>2.1. Convocatoria pública de proyectos y estrategias marco</p>	<p>Convocatoria: primer trimestre de cada año</p> <p>Resolución: segundo trimestre de cada año</p>	<p>Convocatoria anual con una dotación de un 70-85% de los fondos distribuibles del año para acción humanitaria (misma convocatoria y dotación que la acción 1.4. y 3.1.)</p> <p>Registro de socias implementadoras en los contextos de intervención</p> <p>Fichas sobre las actividades de fortalecimiento institucional implementadas: políticas o planificaciones humanitarias, capacitaciones del personal, aplicación de criterios de calidad, herramientas de rendición de cuentas, incorporación de enfoques transversales, etc.</p>
<p>2.2. Iniciativas impulsadas por la AVCD</p>	<p>Cuando proceda</p>	<p>Impulso de 9 iniciativas con una dotación de un 8-20% de los fondos distribuibles del año para acción humanitaria (meta y recursos compartidos con la acción 1.5. y parte de la acción 3.2.)</p> <p>Valoración de su implementación en términos de contribución específica o complementaria con la acción 2.1.</p>
<p>2.3. Espacios formativos y de intercambio de experiencias en terreno o en la CAE</p>	<p>Segundo semestre de cada año</p>	<p>Identificación de necesidades formativas de las organizaciones y experiencias a compartir</p> <p>Identificación de instituciones académicas o consultoras</p> <p>Organización de 6 espacios para profundizar en temas clave como la rendición de cuentas, la incorporación de enfoques transversales, criterios de calidad, etc.</p>

<p>2.4. Reuniones de seguimiento y viajes a terreno</p>	<p>Cuando proceda</p>	<p>Organización de 12 reuniones y 9 viajes al terreno para conocer el contexto, las organizaciones e instituciones presentes, realizar el seguimiento de las actuaciones implementadas, conocer la incorporación de las lecciones aprendidas y generar diálogo y aprendizaje conjunto</p>
<p>2.5. Mejora de las capacidades de las organizaciones humanitarias para rendir cuentas del trabajo realizado</p>	<p>Cuando proceda</p>	<p>Fichas sobre las acciones implementadas y tipo de herramientas utilizadas para valorar la satisfacción de la población en términos de participación, transparencia, necesidades y derechos cubiertos, etc.</p>

EJE 3

Informar y sensibilizar a la ciudadanía vasca

La Estrategia Vasca de Educación para la Transformación Social (H)ABIAN 2030²¹ impulsa una educación generadora de pensamiento crítico y que promueve personas empoderadas y responsables respecto a la sociedad, a la propia vida y al entorno que habitan, configurando una ciudadanía global que aspira a transformar la realidad en la que vive.

La labor de sensibilización e incidencia de las entidades vascas se ha centrado en temáticas más relacionadas con el desarrollo que con la acción humanitaria. Por su parte, la sociedad vasca ha tendido a movilizarse respecto a las grandes catástrofes naturales con mayor repercusión en los medios de comunicación.

A partir de estas consideraciones, corresponde a la AVCD realizar un esfuerzo para aterrizar las aspiraciones de (H)ABIAN 2030 a este ámbito. En este sentido, se plantea como objetivo ir dando pasos para mejorar la información a la sociedad vasca sobre las intervenciones que financia y tratar de sensibilizar sobre las causas que generan las crisis para, en la medida de lo posible, fomentar su implicación en actividades y acciones de incidencia. Esta labor debe abordarse de forma articulada con los actores humanitarios y con otras instituciones públicas que compartan los objetivos de la AVCD, valiéndose del protagonismo y la voz de las personas afectadas y destacando sus esfuerzos para superar las vulneraciones de derechos que enfrentan.

Además, también se considera necesario estar al tanto de las iniciativas solidarias espontáneas que surjan en la sociedad para atender desastres y poder informar adecuadamente a sus promotores sobre las posibles vías para encauzarlas.

ACCIONES	CALENDARIO ORIENTATIVO	METAS E INSTRUMENTOS
<p>3.1. Convocatoria pública de proyectos y estrategias marco</p>	<p>Convocatoria: primer trimestre de cada año</p> <p>Resolución: segundo trimestre de cada año</p>	<p>Convocatoria anual con una dotación de un 70-85% de los fondos distribuibles del año para acción humanitaria (misma convocatoria y dotación que la acción 1.4. y 2.1.)</p> <p>Fichas sobre la tipología de testimonios, actividades de sensibilización e incidencia implementadas</p> <p>Análisis conjunto con la unidad de EpTS</p>
<p>3.2. Iniciativas impulsadas por la AVCD</p>	<p>Cuando proceda</p>	<p>Impulso de 9 iniciativas con una dotación de un 8-20% de los fondos distribuibles del año para acción humanitaria (meta y recursos compartidos con la acción 1.5. y 2.2.)</p> <p>Sensibilización del personal sanitario de Osakidetza para su participación en el proyecto START</p> <p>Impulso de 1 iniciativa que articula a varios agentes</p> <p>Valoración de su implementación en términos de contribución específica o complementaria con la acción 3.1.</p>
<p>3.3. Canalizar las iniciativas humanitarias individuales, asociativas e institucionales</p>	<p>Primer semestre del 2018</p>	<p>1 producto informativo elaborado y difundido en coordinación con otros departamentos e instituciones</p>
<p>3.4. Rendición de cuentas de las actuaciones de acción humanitaria de la AVCD</p>	<p>Cuando proceda</p>	<p>Elaboración de un apartado específico sobre actuaciones humanitarias en la memoria anual</p> <p>Productos comunicativos sobre actuaciones humanitarias elaborados y divulgados en formatos adaptados a los públicos destinatarios</p>

EJE 4

Fortalecer el papel de la AVCD y su coordinación con otros agentes

La AVCD tiene como objetivo realizar una contribución al sistema humanitario internacional desde su especificidad y sus competencias. Para ello es necesario reforzar su papel de manera que pueda ser un agente que genere conocimiento y mantenga una interlocución fluida con el resto de actores. En consecuencia, contará con una persona referente y consolidará la Unidad de Acción Humanitaria (UAH) creada a raíz del proceso de elaboración de la EAH.

Además de la labor que realizan las ONG, existe la vocación de reforzar la participación de otros actores en acciones concretas de la EAH, como la Universidad, centros de investigación y personas expertas, con el fin de ampliar la mirada sobre la acción humanitaria. Dado que los agentes vinculados a la acción humanitaria son significativamente menos que los de la cooperación para el desarrollo o la educación para la transformación social, resulta sencillo construir una relación que fomente el intercambio y aprendizaje.

Igualmente es fundamental articularse con los departamentos del Gobierno Vasco y otros donantes públicos. En esta línea, se considera necesario participar en espacios formales que reúnan a la AVCD, al menos, con los siguientes actores: Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación; Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo; Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (CVCD) y la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el caso concreto del CVCD, se presentará una propuesta de definición de la Comisión de ayuda humanitaria de emergencia prevista en la Ley de Cooperación para el Desarrollo, para que sea debatida en el seno del Consejo.

ACCIONES	CALENDARIO ORIENTATIVO	METAS E INSTRUMENTOS
4.1. Formación en acción humanitaria del equipo y de la UAH de la AVCD	Inicio de cada año	Identificación de las necesidades formativas Identificación de instituciones académicas o consultoras
	Segundo semestre de cada año	Participación del equipo en los espacios de la acción 2.3. para profundizar en temas clave
	Cuando proceda	Participación de la UAH en 6 formaciones externas

4.2. Participar en debates sobre acción humanitaria y aportar la experiencia de la AVCD	Cuando proceda	Participación en 3 espacios de debate
4.3. Acciones de coordinación para la participación de personal sanitario de Osakidetza en el proyecto START	Cuando proceda	Participación en 6 reuniones de seguimiento con la OAH-AECID, Osakidetza y personal participante
4.4. Comisión de ayuda humanitaria de emergencia del CVCD	2018	Propuesta de configuración de la Comisión de ayuda humanitaria de emergencia para su debate en el seno del CVCD
4.5. Reuniones de coordinación	Cuando proceda	Participación en 18 reuniones con la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación Participación en 6 reuniones con la OAH de la AECID

7

RECURSOS

La puesta en marcha de la EAH conlleva la adecuación de la normativa, el ajuste de los procedimientos administrativos y el desarrollo de documentación que oriente su aplicación. Concretamente, se aprobará un nuevo decreto, se actualizarán los formularios, baremaciones y formatos de justificación, y se elaborará un documento sobre los enfoques transversales en la acción humanitaria.

Respecto a los recursos financieros, en línea con los compromisos internacionales y con la trayectoria anterior, la EAH dispondrá cada año como mínimo de un 10% de los fondos distribuibles para responder a emergencias y apoyar acciones humanitarias y, adicionalmente, de aquellos necesarios para respaldar las otras acciones previstas. Esta previsión se enmarca en el debate sobre la necesidad de que la AVCD cuente con fondos suficientes que le permitan implementar sus políticas. Por su parte, los planes directores cuatrienales concretarán los fondos destinados a la acción humanitaria en el marco global de instrumentos y estrategias.

Como se ha mencionado anteriormente, la AVCD contará con una Unidad de Acción Humanitaria en la que participará la persona referente en esta materia y el personal que contribuya a la implementación de las distintas acciones desde su responsabilidad. Corresponderá a esta unidad la ejecución, seguimiento y evaluación de la política de acción humanitaria.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La EAH tiene un periodo de vigencia desde el año 2018 hasta el año 2023. Se considera que un periodo de seis años es suficiente para poder valorar los cambios producidos, teniendo en cuenta que el año 2018 deberá procederse a la adecuación de la normativa y al ajuste de criterios y formularios.

Los contextos humanitarios son cambiantes y es necesario realizar un seguimiento continuo para valorar la capacidad de la AVCD de responder ante ellos. Con este fin se ha diseñado un sistema de seguimiento basado en fichas que van a recoger información de varias categorías de análisis. El estudio de estas fichas, junto con las evaluaciones y los aportes de los actores, permitirá valorar la pertinencia de las apuestas y, en su caso, adaptarlas.

Las acciones derivadas de la EAH se irán insertando en los planes operativos anuales de la AVCD y, al final de su periodo de vigencia, se realizará una evaluación final de carácter mixto que servirá para señalar los aprendizajes que guíen la toma de decisiones del siguiente ciclo de planificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2017
www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html
2. Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. BOPV núm. 48, de 8 de marzo de 2007
www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2007/03/0701441a.shtml
3. III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017
www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/III%20Plan%20Director%202014-2017_definitivo.pdf
4. Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020
www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/9389/Plan_de_Convivencia_y_DDHH_.pdf
5. Documento marco del Gobierno Vasco para orientar de forma compartida la respuesta social, política, interinstitucional e interdepartamental a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas en las fronteras europeas
www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/9958/Documento_marco_cas.pdf?1499245610
6. Plan de Actuación del Gobierno Vasco frente al terrorismo internacional de pretexto religioso
www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10561/PLAN_frente_al_Terrorismo_Internacional_2017.pdf?1511173607
7. Naciones Unidas
www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/human-rights/human-rights-law/
8. www.icrc.org/es/guerra-y-derecho
9. Naciones Unidas
www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/international-law-courts-tribunals/refugee-law/
10. Naciones Unidas
www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022
11. Naciones Unidas
www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm
12. CHS Alliance, Group URD y el Proyecto Esfera, 2015: La Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas
corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20Spanish.pdf
13. World Humanitarian Summit, 2016: The Grand Bargain-A Shared Commitment to Better Serve People in Need
reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

14. Apartado elaborado en base a los siguientes documentos:

- Pérez de Armiño, K. -Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Coordinación Internacional de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU- y Mier, A., Nussbaum, C., Pérez, A., Rey, F. -Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria-Iecah-, 2017: *Documentos de trabajo sobre acción humanitaria. Un sistema humanitario en transformación. Retos tras la Cumbre Humanitaria Internacional*

- IECAH-MSF, 2016: *La acción humanitaria en 2015-2016. Un modelo en crisis*

- OCDE, 2012: *Towards Better Humanitarian Donorship*

- Overseas Development Institute, 2016: *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*

- Ruaudel, H, y Morrison-Métois, S., OECD, 2017: *Responding to Refugee Crises in Developing Countries. What Can We Learn From Evaluations*

www.elankidetza.euskadi.eus/informacion/documentos-de-consulta/x63-content7/es/campusiecah.org/www/F/WEB/La%20AH%20en%202015%202016-%20Un%20modelo%20en%20crisis.pdf

www.oecd.org/dac/peer-reviews/towardsbetterhumanitariandonorship.htm

www.odi.org/publications/10381-time-let-go-remaking-humanitarian-action-modern-era

www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/ae4362bd-en.pdf?expires=1514376613&id=id&accname=guest&checksum=108F2316BDB19C88DEF9959896BCF187

15. www.sphereproject.org/sphere/es/

16. Para más información sobre el proceso de elaboración y los documentos mencionados en el apartado consultar la web de la AVCD:

www.elankidetza.euskadi.eus/informacion/informacion-sobre-el-proceso-de-elaboracion-de-la-estrategia-de-accion-humanitaria-eah/x63-content7/es/

www.elankidetza.euskadi.eus/informacion/documentos-de-consulta/x63-content7/es/

17. Abrisketa, J., Churruca, C., Cortés, P., Nagore, M., y Zambrano, L. Informe realizado por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe-Universidad de Deusto, 2016: *Conclusiones y recomendaciones del estudio sobre acción humanitaria y de emergencia del Gobierno Vasco 2005-2015*

www.elankidetza.euskadi.eus/informacion/documentos-de-consulta/x63-content7/es/

18. Decreto 31/2008, de 19 de febrero, por el que se regulan las ayudas a acciones humanitarias con cargo a la cooperación para el desarrollo. BOPV nº 41, de 27 de febrero de 2008

www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/02/0801190a.shtml

19. II Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011

www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategico_director.pdf

20. www.aecid.es/ES/ah/que/emergencias

21. Estrategia Vasca de Educación para la Transformación Social (H)ABIAN 2030

www.elankidetza.euskadi.eus/x63-content7/es/contenidos/informacion/inf_habian/es_def/index.shtml

